

DIE ERSTE ZÜRCHER STADTVEREINIGUNG VON 1893

ABHANDLUNG

ZUR ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE
DER PHILOSOPHISCHEN FAKULTÄT I

DER
UNIVERSITÄT ZÜRICH

VORGELEGT VON
SCHENKEL
CHRISTIAN
VON WINTERTHUR UND HOCHFELDEN ZH

ANGENOMMEN AUF ANTRAG VON HERRN PROF. DR. E. BUCHER

1981.

Buchdruckerei Akeret, Andelfingen, 1980



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41507219_0027

DIE ERSTE ZÜRCHER STADTVEREINIGUNG VON 1893

ABHANDLUNG

ZUR ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE
DER PHILOSOPHISCHEN FAKULTÄT I

DER
UNIVERSITÄT ZÜRICH

VORGELEGT VON
SCHENKEL
CHRISTIAN
VON WINTERTHUR UND HOCHFELDEN ZH

ANGENOMMEN AUF ANTRAG VON HERRN PROF. DR. E. BUCHER

Buchdruckerei Akeret, Andelfingen, 1980



VORWORT

Um dem Leser den Einstieg in die Lektüre der vorliegenden Arbeit zu erleichtern, seien zur gewählten Konzeption folgende Bemerkungen vorweggenommen:

Das kurze Kapitel 1 will darauf aufmerksam machen, in welchen allgemeinen Zusammenhang hinein die erste Zürcher Stadtvereinigung zu stellen ist. Im Kapitel 2 wird versucht, jene Voraussetzungen und Gegebenheiten aufzudecken, die im Hinblick auf die Vereinigung von wesentlicher Bedeutung waren. Die Unterteilung der Darstellung der Vereinigungsgeschichte in 2 Kapitel basiert auf der Idee, im Kapitel 3 mehr die allgemeinen Gesichtspunkte und Tendenzen darzustellen, während im Kapitel 4 die auf verschiedenen Ebenen geführte Diskussion sowie die gefundenen Lösungen detailliert dargestellt werden sollen. Es ist daher natürlich, dass zwischen diesen beiden Kapiteln ein sehr enger Zusammenhang besteht. Im Anhang befindet sich eine chronologische Kurzfassung der wichtigsten Etappen der Vereinigung sowie biographische Hinweise vor allem auf die Schlüsselfigur der Stadtvereinigung, Dr. C. Escher.

INHALT

1	EINFUEHRUNG	1
11	Beginnende Industrialisierung und Verstädterung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts	1
12	Zürich als schweizerisches Beispiel einer werdenden Grossstadt	3
2	PROBLEMANALYSE	7
21	Die sozio-ökonomische Entwicklung in den Vereinigungs- gemeinden als treibendes Element für die Eingemeindung von 1891	7
211	Die geografischen Voraussetzungen	7
212	Demographische Entwicklung in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts	8
213	Sozio-ökonomische Strukturen in Zürich und Ausgemeinden	15
214	Oekonomisch finanzielle Folgen des soziologischen Ausscheidungs- prozess	20
215	Die städtebaulichen Konsequenzen des Bevölkerungswachstums	29
22	Historisch und politisch bedingte Einflüsse auf die Vereinigungsdiskussion	34
221	Historisch bedingte Einflüsse	34
222	Parteipolitische Einflüsse	41
23	Die staatsrechtliche Frage	46
3	CHRONOLOGISCHER UND INHALTLICHER ABRISS DER VEREINIGUNGS- BEMUEHUNGEN VON DER AUSSERSIHLER PETITION VOM 1. NOVEMBER 1885 BIS ZUR KANTONALEN VOLKSABSTIMMUNG VOM 9. AUGUST 1891	50
31	Die Auszersihler Petition als Wende- und Ausgangspunkt	50
311	Die Behandlung der Petition im Kantonsrat	52
32	Private und halbamtliche Bemühungen	57
321	Tätigkeit von Gesellschaften	57
322	Die "Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden"	57
33	Die Arbeiten des Regierungsrates	61
34	Die erste Vernehmlassung der Vereinigungsgemeinden	69
341	Oberstrass	70
342	Hirslanden	71
343	Wipkingen	73

344	Unterstrass	74
345	Zusammenfassung	74
346	Riesbach	75
347	Stadt Zürich	77
348	Enge	81
349	Fluntern	83
3410	Hottingen	85
3411	Wollishofen	86
3412	Zusammenfassung	88
35	Die Arbeiten der kantonsrätlichen Kommission	91
351	Der kantonsrätliche Kommissionsentwurf aus 1. Lesung und dessen Vernehmlassung durch die Vereinigungsgemeinden (2. Vernehmlassung)	92
352	Kommissionsantrag und letzte gemeindeinterne Standortbestimmung	94
36	Die Arbeit des Kantonsrates und die Volksabstimmung vom 9. August 1891	98
4	DIE GESETZGEBERISCHE BEWAELTIGUNG DER VEREINIGUNG	105
41	Einfuehrung	105
42	Die politische Gemeinde	106
421	Einleitung	106
422	Die Diskussionsbeiträge vor der Veröffentlichung des regierungsrätlichen Gesetzesentwurfes	107
423	Der regierungsrätliche Entwurf	110
424	Die Vernehmlassung des regierungsrätlichen Entwurfes	111
425	Die Gesetzesvorlage der kantonsrätliche Vereinigungskommission aus 1. Lesung vom 28. April 1890 und deren Vernehmlassung durch die Gemeinden (2. Vernehmlassung)	118
426	Der Kommissionsantrag der kantonsrätlichen Vereinigungskommission vom 28. Oktober 1890	120
427	Die Reaktionen auf den Kommissionsantrag	128
428	Die Kantonsratsverhandlungen	130
429	Schlussbetrachtung	133
43	Die Schulgemeinde	134
431	Einführung	134
432	Die Diskussionsbeiträge vor der Veröffentlichung des regierungsrätlichen Gesetzesentwurfes	135
433	Der regierungsrätliche Gesetzesentwurf	139
434	Die Vernehmlassung des regierungsrätlichen Entwurfes durch die Vereinigungsgemeinden (1. Vernehmlassung)	140

VII

435	Die Gesetzesvorlage der kantonsrätlichen Vereinigungskommission aus erster Lesung vom 28. April 1890 und deren Vernehmlassung (2. Vernehmlassung)	152
436	Der Kommissionalantrag vom 28. Oktober 1890	154
437	Die Verhandlungen des Kantonsrates vom 23./24. Februar 1891	155
438	Schlussbetrachtung	158
44	Die Bürgergemeinde	159
441	Einführung	159
442	Die Gutachten von Heusler, Wyss und Orelli	162
443	Die verschiedenen Stellungnahmen zum Problem der Bürgergemeinden	165
444	Die Vernehmlassung der Vereinigungsgemeinden	166
445	Der Kommissionalantrag, 2. Vernehmlassung der Gemeinden und die Beschlüsse des Kantonsrates	167
5	ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSBETRACHTUNG	173
	ANMERKUNGEN	177
	ANHANG	195
	LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS	199
	LEBENS LAUF	208

1 EINFUEHRUNG

11 BEGINNENDE INDUSTRIALISIERUNG UND VERSTÄDTERUNG IN DER ZWEITEN HÄLFTE DES 19. JAHRHUNDERTS

Die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mächtig einsetzende Industrialisierung leitete eine demographische Entwicklung in die Wege, die ihren Ausdruck in einem rapiden Anwachsen der Bevölkerung und deren Konzentration in städtischen Siedlungsgebieten fand. "Mit der industriellen Revolution setzte ein bis dahin nicht gekanntes Bevölkerungs- und Städtewachstum ein. Industrie und Dienstleistungsbetriebe konzentrierten sich in zunehmender Zahl in den Städten, die immer mehr Bevölkerung an sich zogen. Es war nicht so sehr das eigene natürliche Wachstum der Stadtbevölkerung als ein erhöhter Zuzug von aussen, besonders aus den ländlichen Gebieten mit schwindender Bedeutung der Landwirtschaft." ¹⁾

Industrialisierung und Verstädterung standen zudem in einer engen Wechselbeziehung. "Jede neue oder erweiterte Fabrik bietet direkt einer zusätzlichen Zahl von Personen den Lebensunterhalt. Diese direkte Zunahme belebt das lokale Gewerbe und den Handel, wodurch wiederum eine Bevölkerungszunahme ausgelöst wird, die indirekt auf die Industrie zurückzuführen ist." ²⁾ Auf diese Art und Weise erweiterte sich das Weichbild der Städte mit einer Dynamik, von der man einige Jahrzehnte zuvor kaum zu träumen gewagt hätte.

Die rasche Zusammenballung grosser Menschenmassen auf engstem Raume brachte kurzfristig eine ganze Fülle quantitativ und qualitativ neuartiger Probleme mit sich, worauf man nicht immer vorbereitet war. Bewährte Strukturen jeglicher Art verloren innert kurzer Zeit ihre Gültigkeit und mussten den neuen Verhältnissen angepasst oder gar neu geschaffen werden, um die neuen städtischen

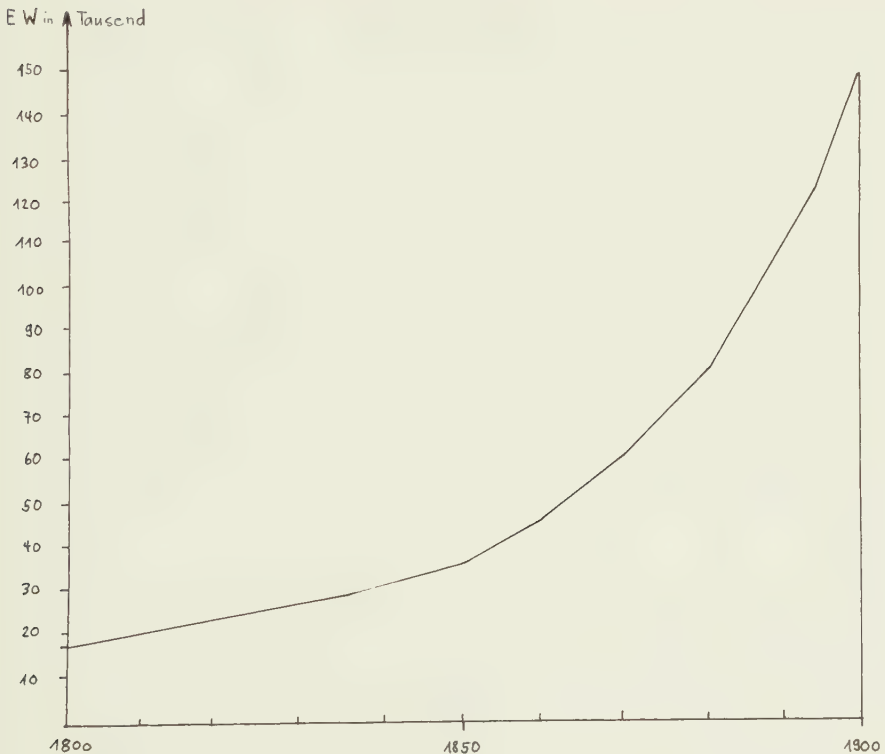
Gebilde lebensfähig zu erhalten. Im Zuge dieser Bemühungen kam es in unseren Nachbarstaaten Deutschland und Italien zu sogenannten Eingemeindungen, Vereinigungen oder Zentralisationen.³⁾ Vororte (oder Ausgemeinden) wurden mit der Altstadt zeitlich mit- oder nacheinander zu einer politischen Einheit verschmolzen. Ausgangspunkt dazu bildete zumeist die wirtschaftliche und siedlungsmässige Verflechtung. Durch ein Zusammenfassen städtisch organisierter Gebiete hoffte man, den modernen Ansprüchen und Erfordernissen genügen zu können.

Die erste Zürcher Stadtvereinigung fiel in eine Zeit sozio-ökonomischer Dynamik sondergleichen. Die wechselvollen Jahre der "Grossen Depression" von 1873 - 96 brachten zwar eine Abschwächung der Konjunktur und krisenhafte Erschütterungen mit sich, gewiss aber keinen Halt in der industriellen Entwicklung. In Eschers Schrift über die Finanzlage der zürcherischen Gemeinden widerspiegelt sich die Unruhe der Zeit in folgenden Ausführungen: "Das ganze Treiben der jetzigen Zeit im öffentlichen wie privaten Leben beruht auf einer krankhaften und unglaublichen Ueberspannung des Kredits. Wir leben in einem Zeitalter der ökonomischen Unruhe in der Potenz"⁴⁾ Diese Umbruchsituation mit all ihren Unsicherheiten als allgemeinen Hintergrund gilt es im Auge zu halten.

12 ZÜRICH ALS SCHWEIZERISCHES BEISPIEL EINER WERDENDEN GROSSSTADT

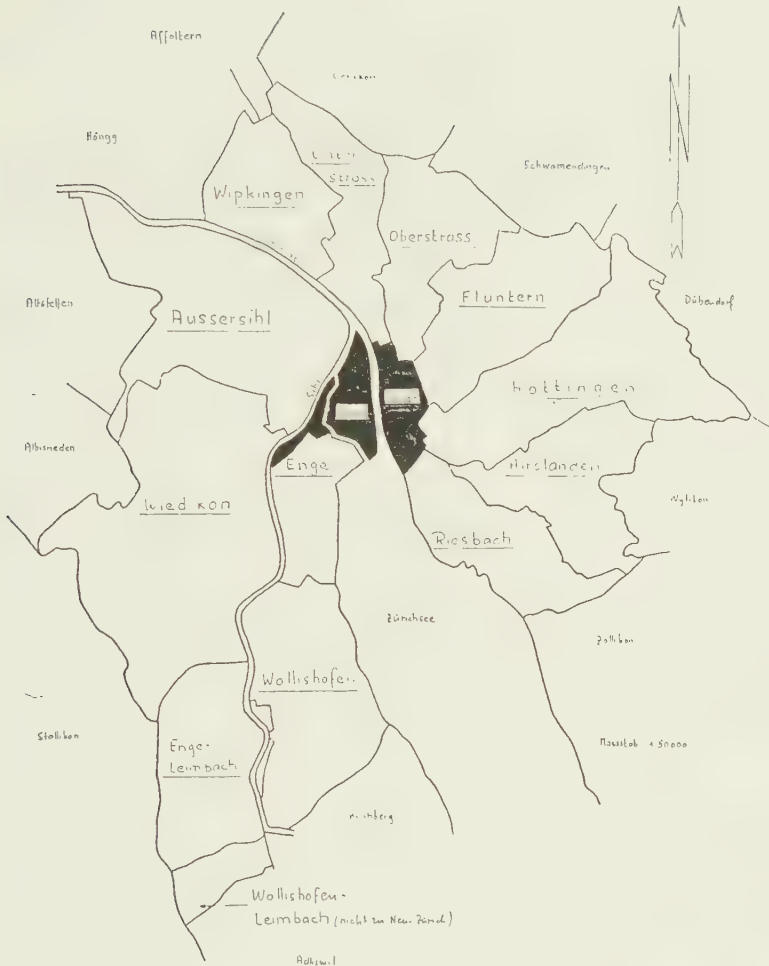
Die Schweiz konnte grundsätzlich keine Ausnahme bilden. Auch sie geriet in den Sog des industriellen Aufschwungs und unterlag damit dem Phänomen der Bildung von städtischen Ballungszentren. Folgerichtig zeichneten sich bei uns diese Entwicklungstendenzen zuerst im industriell führenden Kanton Zürich ab, und besonders die Bewohner der Region der Hauptstadt sahen sich gezwungen, mit den sich rasch verändernden Umweltbedingungen fertig zu werden.

Die Entwicklung der Bevölkerung von Zürich und Ausgemeinden
in der Zeit von 1800 - 1900



Es kann daher nicht erstaunen, dass die Zürcher die Verhältnisse nicht als Spezialfall behandelten, sondern von der Verstädterung damals geradezu als einem "Gesetz" ¹⁾ sprachen. In diesem Sinne muss wohl auch die Reise von Dr. Konrad Escher ²⁾ verstanden werden, die er im Frühling 1888 mit einem Empfehlungsschreiben des Stadtrates von Zürich nach Leipzig und Frankfurt am Main unternahm, um die dort bereits vorgenommenen Vereinigungen zu studieren. ³⁾ Man versuchte offenbar, aus der in anderen Industrienationen bereits weiter fortgeschrittenen Entwicklung Nutzen zu ziehen. Diese internationalen Vergleiche halfen sicher mit, dass auch bei uns zur Bewältigung der neuen Grossstadtprobleme grundsätzlich zu den gleichen Mitteln wie im Ausland gegriffen wurde. Die das Vereinigungsprojekt bearbeitende kantonsrätliche Kommission stellte jedenfalls fest, dass "auch bei uns den vorhandenen Uebelständen nur durch die Vereinigung der Ausgemeinden mit der Altstadt abgeholfen werden" könne. ⁴⁾

Lieferte der Blick über die Grenzen die wichtige Möglichkeit, die heimische Entwicklung in den Rahmen einer allgemeinen Entwicklung stellen zu können, so kam eine einfache Kopierung etwa deutscher oder italienischer Lösungen kaum in Frage. "Freilich ist nun unser Fall - die Vereinigung der hiesigen Ausgemeinden mit der Stadt Zürich - ganz besonders schwierig, wie sich auch im Ausland - vielleicht ausgenommen Brüssel - keiner findet." ⁵⁾ Eine der wesentlichen Schwierigkeiten deckt die nachfolgende Skizze auf: Im Falle von Zürich ging es weniger darum, der alten Stadt diese oder jene Ausgemeinde anzuschliessen, sondern das Zusammenschmelzen des alten Stadtkerns mit den 11 Ausgemeinden erforderte die Erschaffung einer neuen Stadt.



Weil auf analoge Vorgänge in der Schweiz selbst auch nicht Bezug genommen werden konnte, trug die Zürcher Stadtvereinigung von 1893 in hohem Masse den Charakter einer Pionierarbeit. Da vorauszusehen war, dass Zürich nicht die einzige Schweizerstadt bleiben würde, die mit Wachstumsproblemen kämpfte, konnte ein vereinigt Zürich allenfalls auch zu einem Modell für andere Stadterweiterungen in der Schweiz werden.

Druch den kantonalen Referendumsbeschluss der Zürcher Stimmberechtigten vom 9. August 1891 wurden der Stadt durch ein entsprechendes Gesetz die umliegenden 11 Ausgemeinden zugeteilt.

Nach anschliessender Ausarbeitung einer Gemeindeordnung durch die Vereinigungsgemeinden trat am 1. Januar 1893 ein neues, stark vergrössertes Zürich ins Leben. Die zwölf ehemals politisch selbständigen Gemeindewesen hörten zu existieren auf. Fortan musste sich z.B. ein Einwohner vom dörflichen Wollishofen, wo 1888 noch 1750 Seelen wohnten, in einem industriell-grossstädtischen Gebilde von über 120 000 Menschen zurechtfinden. Wahrlich keine leichte Sache!

2 PROBLEMANALYSE

21 DIE SOZIO-ÖKONOMISCHE ENTWICKLUNG IN DEN VEREINIGUNGSGEMEINDEN ALS TREIBENDES ELEMENT FÜR DIE EINGEMEINDUNG VON 1891

211 Die geografischen Voraussetzungen

Wenn im folgenden mit wenigen Hinweisen auf die geografischen Voraussetzungen eingegangen wird, soll dadurch klargemacht werden, dass Topographie, Gewässer, Bodenverhältnisse und klimatische Faktoren die grossstädtische Entwicklung Zürichs grundlegend mitbestimmt haben.

Der Schwerpunkt der sich entwickelnden Grossstadt lag am Ausfluss der Limmat aus dem Zürichsee, in einer Mulde, die im Osten durch den Zürichberg und im Westen durch die Albiskette begrenzt wird. Die Mulde misst in ihrer Breite 1 - 3 km und setzt sich limmatabwärts bis in die Gegend von Baden als offene Ebene fort. Dass dieses damals noch unüberbaute Gebiet in der industriellen Entwicklung Zürichs eine Schlüsselstellung einnehmen würde, lässt sich leicht erahnen.

Der Zürichberg mit seinen runden und weichen Formen und seiner seewärts treppenförmigen Topographie wurde - und ist heute noch - bevorzugtes Siedlungsgebiet. Im Gegensatz zu den steilen und schattigen Hängen der Albiskette weist der Zürichberghang eine für Zürich überdurchschnittliche Besonnung auf.

Von entscheidender Bedeutung auch gerade für die industrielle Entwicklung Zürichs sind die hydrologischen Verhältnisse: Der See als fast unerschöpfliches Reservoir stellt bis heute die Versorgung der Bevölkerung und der Industrie mit Brauchwasser sicher.

Die nachfolgende Skizze¹⁾ soll das im Text Erwähnte dem Leser auch noch optisch verdeutlichen helfen.



212 Demographische Entwicklung in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts

Mit der Feststellung, dass die Bevölkerung von Zürich und Ausgemeinden in den 50 Jahren vor der ersten Eingemeindung von 23 000 auf 100 000 Personen angestiegen ist, wird eigentlich nur das quantitative Merkmal einer auch in anderer Hinsicht noch bedeutsamen demographischen Entwicklung angesprochen. Stellen wir uns einmal die Frage, aus welchen Quellen diese enorme Expansion gespeisen wurde. Der natürliche Nachwuchs der von alters her ansässigen Bevölkerung kann trotz der im 19. Jahrhundert steigenden Geburtenzahlen und sinkenden Sterblichkeit als Erklärung allein nicht ausreichen. Zum grössten Teil beruhte

das enorme Bevölkerungswachstum in Zürich und Ausgemeinden auf Zuwanderung: Für die Jahre 1888 - 1894 weist die Statistik aus, dass lediglich 19.7 % des Bevölkerungszuwachses auf den Geburtenüberschuss zurückzuführen sind, 80.3 % jedoch auf Zuwanderung.¹⁾

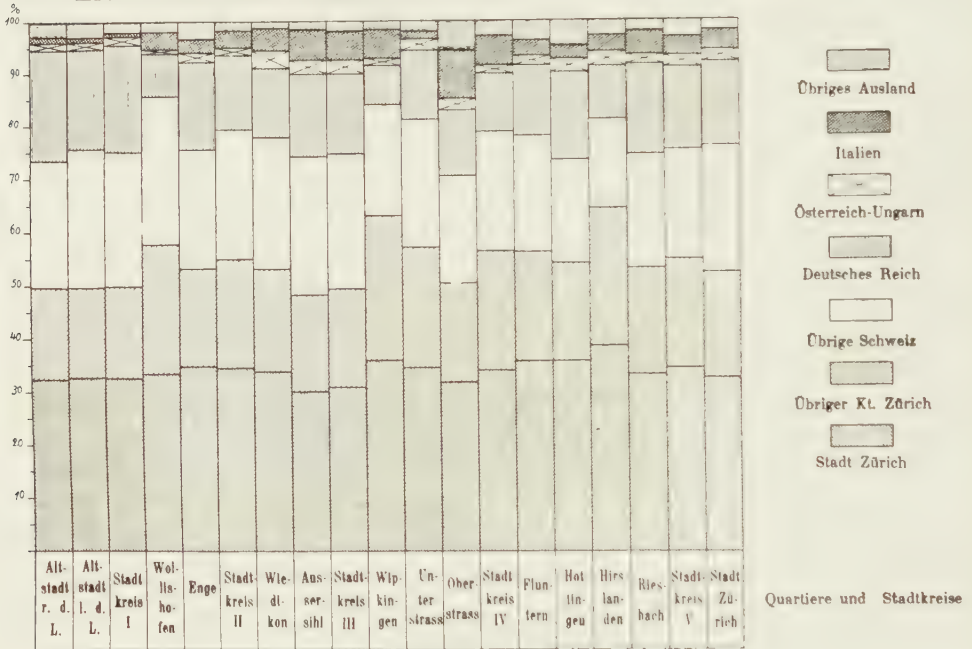
Damit stellt sich eigentlich von selbst die Frage, aus welchen Regionen dieser Zuzug stammt. Den Ergebnissen der eidgenössischen Volkszählung vom 1. Dezember 1888²⁾ kann entnommen werden, dass vor allem die Zürich umgebenden Landbezirke von landfluchtartigen Erscheinungen betroffen wurden. Während der Bezirk Zürich³⁾ in den Jahren 1880 - 1888 auf 1000 Einwohner durchschnittlich jährlich 13.2 Personen allein durch Zuwanderung hinzugewann, verlor z.B. der angrenzende Bezirk Bülach fast ebensoviel. Nicht wesentlich anders sahen die Verhältnisse in den Bezirken Baden, Dielsdorf, Bülach und Pfäffikon aus. Diese Abwanderung konnte nicht überall durch einen entsprechenden Geburtenüberschuss wettgemacht werden, so dass in einigen zürcherischen Landbezirken ein deutlicher Bevölkerungsschwund eintrat: Im Bezirk Pfäffikon wohnten im Jahre 1850 noch 19'857 Personen; 1888 wies die Bevölkerungsstatistik jedoch nur noch 17'386 Einwohner aus. Im Vergleich dazu wuchs die Bevölkerung des Bezirks Zürich im gleichen Zeitraum von 48'802 auf 111'153 Personen an.⁴⁾ Zu berücksichtigen gilt, dass es sich hier um langjährige Durchschnittswerte handelt. In Tat und Wahrheit griff die Landflucht in den Jahren nach 1870 in einem zunehmendem Masse um sich.

Diese tiefgreifenden demografischen Verschiebungen brachten für Stadt und Land ihre vielfältigen Probleme mit sich. Insbesondere trug diese Entwicklung auf der Landschaft vielerorts mit zum Gefühl bei, Zürich entwickle sich zu einem übermächtigen und für die Landschaft gefährlichen Moloch, den es unter allen Umständen zu kontrollieren oder gar zu bekämpfen gelte.

Neben dem Zuzug aus der naheliegenden Landschaft fielen sicher auch die in zunehmender Zahl sich in Zürich niederlassenden Ausländer ins Gewicht. In der Stadt Zürich und den Ausgemeinden wohnten 1850 auf je 1000 Einwohner 93 Ausländer; bis zum Jahr 1888 stieg diese Zahl auf 227 an! Zum überwiegenden Teil handelte es sich dabei um deutsche Staatsbürger.

Die nachfolgende Tabelle, basierend auf den Ergebnissen der Volkszählung in der Stadt Zürich vom 1. Juni 1894 gibt detaillierte Auskunft darüber, wie die Bevölkerung von Zürich sich nach ihrer Gebürtigkeit zusammensetzte.

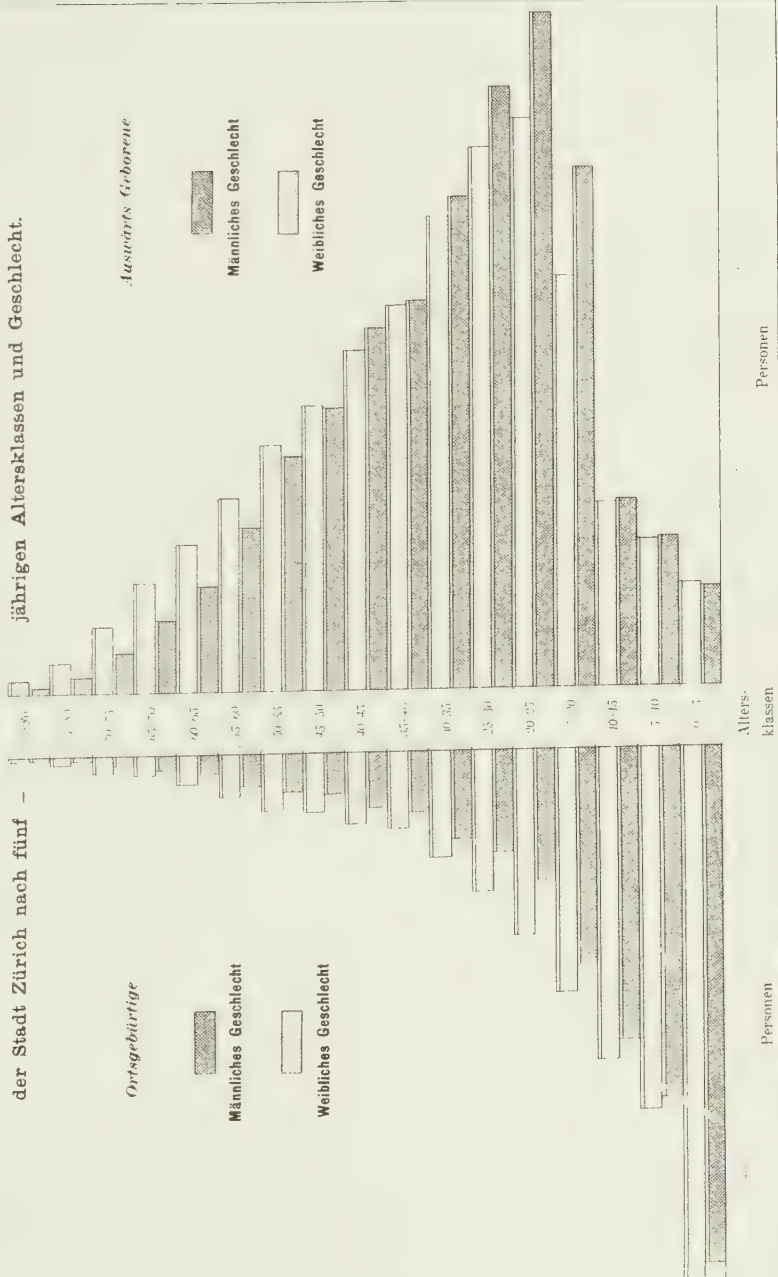
Die Bevölkerung der Quartiere und Stadtkreise nach der Gebürtigkeit ⁽¹⁾



Bezieht man den altersmässigen Aufbau mit in die Betrachtung ein, so fällt sofort auf, dass mit Schwergewicht die sogenannte aktive Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 50 Jahren aus Zugezogenen bestanden hat. Andererseits ist bereits eine junge ortsgebürtige Generation im Entstehen begriffen, die sich weitgehend aus der Zuwanderung ergeben haben muss.

TAFEL IV.

Altersaufbau der ortsgebürtigen und der auswärts geborenen Bevölkerung
der Stadt Zürich nach fünf - jährigen Altersklassen und Geschlecht.



Ergebnisse der Volkszählung in der Stadt Zürich, 1894
1. Teil, Tafel IV

Für die kommunalpolitischen Verhältnisse dürfte das Faktum, dass der Grossteil der ortsanwesenden Bevölkerung zuwanderte, von grosser Bedeutung gewesen sein. Die Verbundenheit mit den bestehenden politischen Strukturen kann nicht allzu gross gewesen sein, eine Tatsache, die die Vereinigung - d.h. auch die Aufhebung der alten Gemeindeverbände - mit Sicherheit erleichtert hat.

Eine gemeindepolitisch nicht unbedeutende Folge der überhandnehmenden Zuwanderung war die Reduktion des ortsbürgerlichen Elements. Davon betroffen wurden insbesondere die Wachstumsgemeinden: Die Stadt bewahrte bis 1888 immerhin einen Bürgeranteil von über 30 %, während in Auszersihl derselbe auf gut 10 % hinabsank.

Die prozentuale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung nach dem Heimatort ⁶⁾

	Bürger der Wohngemeinde	Bürger aus anderen Zür- chergemeinden	übrige Schweizer- bürger	Ausländer
Zürich	31.7 %	22.3 %	22.2 %	23.8 %
Wollishofen	27.0	34.5	28.1	10.4
Enge	23.1	33.7	24.8	18.4
Wiedikon	21.0	32.4	28.3	21.3
Hottingen	20.9	30.6	19.3	23.2
Riesbach	19.7	37.0	21.7	21.6
Wipkingen	19.5	40.4	24.2	10.9
Unterstrass	18.2	41.4	21.6	18.8
Fluntern	17.6	37.1	23.5	21.8
Hirslanden	16.2	44.3	20.9	18.6
Oberstrass	14.2	39.5	21.0	25.3
Aussersihl	10.0	36.4	29.3	24.4

Man darf annehmen, dass das Ausmass des Widerstandes gegen die Aufgabe der eigenen Gemeindeautonomie zugunsten eines vereinigten Zürich auch mit dieser Entwicklung einen Zusammenhang gehabt haben muss! Dort, wo das bürgerliche Element zahlenmässig zur

Bedeutungslosigkeit hinabgesunken war, fehlte von vorneherein eine mögliche Quelle des Widerstandes gegen die Vereinigung. Es sollte sich nämlich zeigen, dass die Bürgergemeinde dort, wo sie zahlenmässig oder aufgrund ihres Besitzstandes noch stark war, sich gegen die Eingemeindung nach Möglichkeit zur Wehr setzte. In besonderem Masse gilt dies für die Stadt und Fluntern.

Auf die Motive für den Zug in die Stadt soll hier nicht weiter eingegangen werden. Offensichtlich versprach man sich Arbeit und einen besseren Verdienst als dies auf der Landschaft möglich war. Hingegen muss noch interessieren, wie und wo sich diese Zuzüger in Zürich und Ausgemeinden niederliessen.

Zu diesen Problem lässt sich ganz allgemein die Feststellung machen, dass die Stadt und die 11 Ausgemeinden vom Bevölkerungswachstum sowohl quantitativ als auch qualitativ in unterschiedlicher Art und Weise betroffen wurden. Auf den qualitativen Aspekt, den für die meisten modernen Grossstädte typischen soziologischen Ausscheidungsprozess, will ich später eingehen und im folgenden einige Feststellungen zur Quantität machen.

Die statistischen Unterlagen zur Entwicklung der Bevölkerung von Zürich zeigt uns, dass ums Jahr 1836 die alte Stadt Zürich ungefähr gleich viel Einwohner beherbergte wie die 11 Ausgemeinden insgesamt, je ungefähr 15000. Bis zum Jahre 1894 veränderte sich dieses Verhältnis grundlegend zugunsten der Ausgemeinden: Ungefähr 28000 Einwohnern der Stadt standen deren 93000 der Ausgemeinden gegenüber, wobei die vom Wachstum am stärksten betroffene Gemeinde - Aussersihl - die Stadt bereits übertroffen hatte.

Bevölkerungsentwicklung von Zürich und Ausgemeinden 1836 - 1894 ⁷⁾

Jahre	Zürich Altstadt	Wollis- hofen	Enge Leimbach	Wiedi- kon	Ausser- sihl	Wip- kingen	Unter- strass	Ober- strass	Flun- tern	Hot- tingen	Hirs- landen	Ries- bach	Total
1836	14243	947	1057	1341	1446	959	1236	995	1027	2085	1352	1992	15039
1850	17040	996	2277	1409	1881	987	1374	1183	1462	2548	1404	3063	18426
1860	19758	1075	2661	2122	2597	1162	1944	2107	2032	3126	1791	4575	25212
1870	20760	1099	3284	2659	3482	1411	2707	2885	2918	4168	2397	6816	37897
1880	24453	1391	4479	3886	14017	1932	3277	3311	3271	5931	3134	9256	53986
1888	27644	1650	5109	4661	19767	2361	4172	4211	3328	6949	3634	10613	66485
1894	28099	2413	6954	8929	31248	3432	5381	4951	3505	8375	4548	14112	92958
vielfachung der Bevölkerung in 1836 - 1894	1.97	2.54	4.22 %	6.66 %	20.89 %	3.58 %	4.35 %	4.98 %	3.49 %	4.02 %	3.36 %	7.08 %	6.18 %

Die vorstehende Statistik deckt nun in drastischer Weise auf, dass der Wachstumsschub für die einzelnen Gemeinden sehr unterschiedliche Ausmasse annahm. Die Extreme sind: In der Stadt hat sich die Bevölkerung in den 60 Jahren vor der Stadtvereinigung verdoppelt, in Aussersihl ist sie jedoch um das 21-fache angestiegen! Wachstumsgemeinden mittleren Ausmasses waren Riesbach, Wiedikon, Oberstrass, Enge, Unterstrass und Hottingen. Weniger involviert wurden vorläufig Wollishofen, Hirslanden, Fluntern und Wipkingen.

Am meisten Beharrungsvermögen zeigte die Stadt. Es hängt dies zweifelsohne damit zusammen, dass das Gebiet der alten Stadtgemeinde schon weitgehend überbaut war und dadurch dem Bevölkerungswachstum ganz automatisch Grenzen gesetzt waren. Durch eine vertikale Verdichtung in dem Sinne, dass die Behausungsziffer durch den Bau von höheren Gebäuden gesteigert werden konnte, erreichte die Stadt aber doch immerhin eine Verdoppelung ihrer Bevölkerung.⁸⁾ In den Ausgemeinden hingegen manifestierte sich das Wachstum vor allem durch die Ausdehnung und Schliessung des Siedlungsraumes. Darauf soll in einem der nächsten Kapitel im Zusammenhang mit städtebaulichen Fragen eingegangen werden.

Fassen wir zusammen: Das ungeheure Bevölkerungswachstum traf vorwiegend die Ausgemeinden, allerdings in einem unterschiedlichen Ausmass. Völlig aus dem als noch normal zu bezeichnenden Rahmen fiel jedoch die Gemeinde Aussersihl.

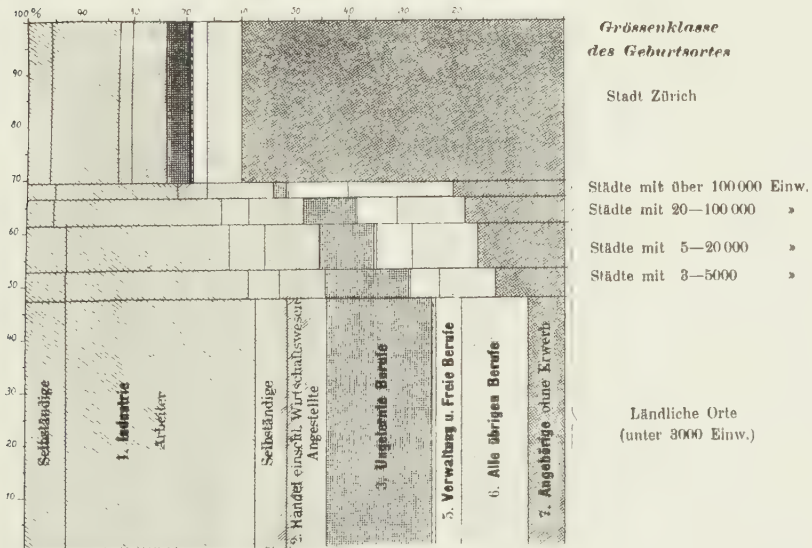
213 Sozio-ökonomische Strukturen in Zürich und Ausgemeinden

Der wirtschaftliche Aufbau der Bevölkerung

Haben wir im vorangehenden Kapitel einige Ueberlegungen zur quantitativen Dimension des Bevölkerungswachstums angestellt, so geht es im folgenden darum, auch den qualitativen Aspekt zu beleuchten.

Nach dem bekannten Modell von Fourastié¹⁾ muss bei jedem industriellen Wachstum einer Volkswirtschaft davon ausgegangen werden, dass sich die Gewichte bezüglich der Anzahl Beschäftigter zwischen den 3 Sektoren zugunsten des sekundären und tertiären Sektors verschieben. Die nachfolgende Tabelle deckt auf, wie auf dem Platz Zürich der primäre Sektor von seiner ursprünglichen Bedeutung bereits sehr viel verloren hatte.

Der wirtschaftliche Aufbau der Bevölkerung der Stadt Zürich²⁾ (Männliches Geschlecht)



Die obenstehende Tabelle bestätigt überdies die schon bereits gemachte Feststellung³⁾, dass der überwiegende Teil der erwerbstätigen Bevölkerung aus Zuwanderern aus zumeist ländlichen Gegenden stammte. Von der Zuwanderung profitierten insbesondere die Industrie und der Bereich der ungelernten Berufe.

Wie die nachstehenden Zahlen belegen, wurden von diesem Prozess der Gewichtsverschiebung zwischen den drei Beschäftigungssektoren nicht alle Vereinigungsgemeinden gleich betroffen.

Von je 1000 männlichen Einwohnern arbeiteten 1994 in folgenden Berufen:

	landw. Berufe 1. Sektor	Industrie 2. Sektor	Handel	Verkehr	Verwaltung freie Berufe	Total 3. Sektor
Stadt	4.6	339.8	213.5	34.1	64.8	312.4
Wollishofen	105.3	431.8	56.1	38.6	22.0	116.7
Enge	56.2	333.7	100.0	46.3	50.2	162.5
Wiedikon	38.7	457.6	72.0	43.1	20.7	136.7
Aussersihl	11.9	427.0	101.2	70.7	26.3	204.2
Wipkingen	51.3	431.5	60.6	23.1	20.2	103.9
Unterstrass	33.3	360.0	123.3	39.7	62.1	225.1
Oberstrass	37.8	393.3	66.6	20.8	56.0	143.4
Fluntern	66.3	253.7	70.9	14.1	70.5	161.5
Hottingen	33.5	350.9	124.1	20.3	93.8	238.2
Hirslanden	70.7	351.5	82.2	29.5	39.1	150.8
Riesbach	27.5	418.5	113.4	34.4	48.8	197.6
Durchschnitt	27.1	388.4	124.6	45.0	46.8	216.4

Geht man die Tabelle durch, ergeben sich folgende Extremwerte: Am meisten Bedeutung hat die Landwirtschaft als Erwerbsquelle noch in Wollishofen beibehalten; aber auch in Hirslanden, Fluntern, Enge und Wipkingen spielt das bäuerliche Element noch eine verhältnismässig wichtige Rolle. Praktisch zur Bedeutungslosigkeit ist der primäre Sektor in der Stadt und in Aussersihl reduziert worden.

Vergleicht man den primären mit dem sekundären Sektor gilt generell die Feststellung, dass die Industrie als Erwerbsquelle in allen Ausgemeinden bereits eine dominierende Rolle zu spielen begonnen hat. Die Unterschiede zwischen den Ausgemeinden sind nur gradueller, nicht aber prinzipieller Natur.

Der tertiäre Sektor weist etwas grössere Unterschiede auf. Dass in diesem Bereich die Stadt eine zentrale Stellung einnimmt, kann nicht überraschen. Erstaunlich sind jedoch auch die bedeutenden Anteile von Enge, Unterstrass und Hottingen. Weit abgeschlagen sind Wollishofen und Wiedikon.

Die Feststellung, dass alle Vereinigungsgemeinden eine ähnliche Beschäftigungsstruktur hatten, ist sicher nicht ohne Bedeutung: Das immer wieder in die Diskussion geworfene Argument, Zürich und Ausgemeinden würden eine wirtschaftliche Einheit bilden, lässt sich objektiv gesehen nicht von der Hand weisen! Keine Ausgemeinde hatte sich dem Strukturwandel entziehen können. Dennoch dürfen die Unterschiede nicht ausser Acht gelassen werden.

Um die volle Bedeutung der erwerbsstrukturellen Situation zu erfassen, ist eine Rückkoppelung zum vorangehenden Kapitel über die demografische Entwicklung notwendig. Die weitaus höchste Bevölkerungswachstumsrate in den 50 Jahren vor der Stadtvereini-gung von 1891 weist Auszersihl auf. Und so kann es nicht erstaunen, dass nach den Ergebnissen der stadtzürcherischen Volkszählung von 1894 ⁴⁾ ungefähr jeder vierte im industriellen Sektor Tätige in Auszersihl wohnte, während es z.B. für Fluntern nur jeder 20ste war. Auszersihl wurde so zur klassischen Arbeitervorstadt.

Sozialstruktur

Wenn man sich über die Beschäftigungsstrukturen einen ersten Ueberblick verschafft hat, so steht nun noch die Frage im Raum, ob es zur Ausbildung von sozialen Gefällen gekommen ist. Zu diesem Zweck wird es notwendig, die beruflich-soziale Stellung der Erwerbstätigen zu berücksichtigen. Aus den vorhandenen statistischen Angaben ⁵⁾ lassen sich in dieser Beziehung einige Schlüsse ziehen.

Setzt man für die industriellen Berufe die Gruppe der Selbständigen, leitenden Beamten und Direktoren (A) ins Verhältnis mit der Gruppe der übrigen im 2. Sektor Beschäftigten (B), so ergeben sich für die Männer interessante Aufschlüsse.

Auf je 1 Beschäftigten der Gruppe A kommen Beschäftigte der Gruppe B:

Stadt	<u>2.8</u>	Unterstrass	<u>5.1</u>
Wollishofen	6.6	Oberstrass	8.4
Enge	<u>3.4</u>	Fluntern	<u>4.7</u>
Wiedikon	8.3	Hottingen	<u>4.6</u>
Aussersihl	7.4	Hirslanden	5.9
Wipkingen	8.7	Riesbach	5.1

Aus diesen Zahlen - wenn sie auch nur für die Verhältnisse im industriellen Sektor Gültigkeit haben - geht eindeutig hervor, dass es sozial bevorzugte und weniger bevorzugte Gemeinden gegeben hat. Wiedikon, Aussersihl, Wipkingen und Oberstrass stehen im Vergleich zur Enge, Hottingen, Riesbach und Unterstrass sehr schlecht da. Offensichtlich kommt hier jenes Phänomen der Grossstadtbildung zum Vorschein, das man als sozialen Ausscheidungsprozess bezeichnet. Diesen Vorgang hat man eigentlich schon früh erkannt. "An der Peripherie der Stadt gruppieren sich dann die Bevölkerungsmassen, aber nicht mehr, wie in den engen, alten Festungsstädten in buntem Gemisch, sondern scharf unterschieden nach Beschäftigungsart und sozialem Niveau. Wo das Kleingewerbe und der Arbeiterstand seine Stätte findet, da flieht der wohlhabende Kaufmann und Rentier; wo die mächtigen Maschinen der modernen Industrie rumoren und die Dampfpeife schrill ertönt, da meidet es die stille Wissenschaft, sich anzusiedeln. Andererseits sucht man in vornehmen Wohnquartieren (in Zürich z.B. im Bahnhofquartier, Villenquartier in Enge), das Eindringen des Gewerbebetriebes durch verschärfte Quartier- und Bauordnung geflissentlich zu hindern." ⁶⁾

Die geographischen Voraussetzungen sind weitgehend für diesen Ausscheidungsprozess verantwortlich zu machen. ⁷⁾ Nur das Sihlfeld bot die Möglichkeit, modern und grosszügig konzipierte

Gleisanlagen zu bauen. "Die Ortswahl und Ausdehnung des Bahnhofes wiederum legte zu einem wesentlichen Teil auch die wirtschaftliche Gliederung der Stadt fest." ⁸⁾ Da das individuelle Verkehrsmittel damals eine sehr untergeordnete Rolle spielte, kam für die Industriebetriebe und die Belegschaft der Nähe zum Bahnhof eine viel grössere Bedeutung zu als heute. Das eigentliche Schwergewicht der industriellen Entwicklung musste sich damit aus topografischen Gründen fast zwangsläufig in Richtung Sihlfeld - Limmattal konzentrieren. Dadurch wurde Auszersihl zum Brennpunkt des ökonomischen Entwicklungsprozesses und damit aber auch - wie es sich zeigen sollte - zum Ausgangspunkt der Eingemeindung.

Neben der Gemeinde Auszersihl befanden sich insbesondere auch Wiedikon, Unterstrass und Oberstrass auf dem Weg zu Arbeitervorstädten.

Die Gemeinde Enge übte aufgrund ihrer Nähe zur Stadt und der landwirtschaftlichen Reize auf gutsituierte Personen eine grosse Anziehung aus. Z.B. wohnten von insgesamt 93 Besitzern und Direktoren von Seidefabriken in Enge allein deren 25! In Auszersihl waren es nur deren 2! In einer ähnlich vorteilhaften Lage befanden sich Hottingen, Fluntern und Riesbach.

Abschliessend sei noch eine kurze sozio-ökonomische Charakterisierung eines Zeitgenossen angeführt: ⁹⁾

"Innere Stadt: Handelsquartier par excellence, Banken, Grossgeschäfte Magazine, Vergnügungs- und Wirtschaftsetablissemments, soweit noch Platz vorhanden, durchsetzt von einer mehr wohlhabenden Bevölkerung.

Unterstrass: Industriebezirk mit entsprechender Bevölkerung.

Oberstrass: Bevölkerung wie in Unterstrass, dazu Antheil an der Gelehrtenbevölkerung von:

Fluntern: Theils in nächster Nachbarschaft, theils Sitz von wissenschaftlichen Anstalten und wohltätigen Instituten. Professoren und Studentenbevölkerung, Pensionate.

Hottingen: beeinflusst von Fluntern, dabei, wegen landschaftlich schöner Lage, wohlhabendere Bevölkerung.

Hirslanden: Landwirtschaftliche Bevölkerung.

Riesbach: Landschaftlich schöne und bequeme Lage. Wohlhabende, dabei industrielle Bevölkerung.

Enge: Landschaftlich sehr schöne Lage; ausgesprochene Vorzüge als eleganter Wohnbezirk (Villenquartier), reiche Bevölkerung, "Millionenvorstadt".

Wiedikon: Landwirtschaft, dabei Gewerbebetrieb, wegen unbequemer Verbindung mit der Stadt wenig wohlhabende Bevölkerung.

Aussersihl: Industriebezirk (Industriequartier, grossartige Verkehrsanstalten), dito Militäranstalten, viel Gewerbebetrieb (hauptsächlich Baugewerbe), sehr zahlreiche Bevölkerung, aber hauptsächlich der (hand=) arbeitenden Klasse angehörig und in manchen Quartieren bis zum Proletariat herabsinkend.

Die in allen Ausgemeinden an der äussersten Grenze ziemlich gleichmässig auftretende landbautreibende Bevölkerung braucht hier nicht speziell erwähnt werden."

214 Oekonomisch finanzielle Folgen des soziologischen Ausscheidungsprozesses

Da der ökonomisch-finanzielle Faktor in der ganzen Vereinigungsdiskussion eine Schlüsselposition einnahm, bedarf dieser Punkt einer etwas eingehenderen Würdigung.

Ausgangspunkt für unsere Betrachtung muss die für industriell-städtische Verhältnisse eindeutig unzeitgemässe Gemeinde-Steuer-gesetzgebung des Kantons Zürich sein. Das damals gültige Steuersystem hatte zwei entscheidende Nachteile:

Erstens war es nicht mehr in der Lage, den Vereinigungsgemeinden die zur Bewältigung der gesetzlich festgelegten kommunalen Aufgaben notwendigen Mittel herbeizubringen. Zum Zweiten beinhaltete diese Steuergesetzgebung Ungleichgewichtigkeiten, die in Gemeinden mit einer vorwiegend industriell-lohnenorientierten Beschäftigungsstruktur nicht mehr zu vertreten waren: Die Steuereinnahmen der Gemeinden stammten immer noch fast ausschliesslich aus der Besteuerung

rung des Vermögens, denn die Einkommenssteuer für Gemeindezwecke schloss das Gesetz damals noch aus. Bei alledem gilt weiter zu bedenken, dass ein kantonaler Finanzausgleich nach heutigem Muster noch völlig fehlte.

Gehen wir zuerst auf die Ursachen und Folgen des ersten Mangels ein. Fast alle Ausgemeinden sahen sich im Zusammenhang mit der raschen Bevölkerungszunahme zu hohen Ausgaben zur Bewältigung infrastruktureller Erfordernisse veranlasst: Strassenbau, Beleuchtung, Kanalisation, Wasserversorgung, Schulhäuser, öffentliche Verwaltungsgebäude und Vermehrung des von der Gemeinde besoldeten Personals, um nur die gewichtigsten Posten zu erwähnen. Die statistischen Erhebungen des Regierungsrates¹⁾ legen davon einen eindrücklichen Beweis ab.

Die Finanzierung dieser Ausgaben über die ordentlichen Steuereinnahmen klappte fast nirgends mehr. Als Ausweg blieb neben der Steuerschraube nur die Verschuldung durch Aufnahme von Anleihen. Escher stellte in seiner Untersuchung über die Finanzlage der zürcherischen Gemeinden²⁾ fest, dass im Bezirk Zürich die Verschuldung der Gemeinden ständig im Zunehmen begriffen sei. Insbesondere die Bilanz für Zürich und Ausgemeinden (für das Jahr 1885) sah nicht rosig aus. Ausser der Stadt und der damals von der Entwicklung noch weniger betroffenen Gemeinden Wollishofen und Wipkingen steckten alle übrigen in den roten Zahlen.

Bilanz 1885

Politische Gemeinden	Total der Aktiven	Total der Passiven	Ueberschuss oder Defizit(-) (Bilanz)	
			Total	auf den Kopf d. Bevölkerung
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Zürich	23 610 886	20 859 576	2 751 310	104
Aussersihl	848 047	1 468 166	-620 119	-34
Enge	324 169	681 243	-357 074	-71
Fluntern	262 103	458 500	-196 397	-58
Hirslanden	36 038	130 335	-94 297	-28
Hottingen	567 758	914 880	-347 122	-53
Oberstrass	105 147	137 000	-31 853	-9
Riesbach	996 285	1 905 434	-909 149	-84
Unterstrass	91 311	323 362	-232 051	-65
Wiedikon	291 202	404 650	-113 448	-26
Wipkingen	34 730	31 533	3 197	1
Total	27 167 767	27 314 679	-147 003	-2
Wollishofen	169 304	81 877	87 427	51

Die Verschuldung der Gemeinden wirkte sich aber nicht überall in derselben Art und Weise aus. Dort wo sich die Schicht der Besitzlosen und Einkommensabhängigen konzentrierte, wie vor allem in Aussersihl, vermehrte sich das Steuerkapital kaum. In anderen Gemeinden wie Enge, Fluntern, Riesbach und Hottingen trat infolge Zuzug von vermöglichen Personen eine erhebliche Vermehrung des Steuerkapitals ein. Aus diesen entgegengesetzten Entwicklungstendenzen ergab sich im Laufe der Zeit ein grosses Gefälle bezüglich des vorhandenen Steuerkapitals und als direkte Folge davon bezüglich der durchschnittlichen Steuerleistung pro Einwohner.

Steuerkapital und Nettoertrag der Steuern für politische Gemeindezwecke, in Durchschnitt 1883-1885 ³⁾

Politische Gemeinden	Durchschnittliches Steuerkapital 1883-1885			Durchschnittlicher Steuerertrag 1883-1885		
	dreijähriges Mittel	%	auf den Kopf der Bevölker.	dreijähriges Mittel	%	auf den Kopf der Bevölker.
	in 1000 Fr.		Fr.	Fr.		Fr.
Zürich	240 165	58.2	9 047	1 074 843	59.8	40.5
Aussersihl	16 267	3.9	895	99 500	5.5	5.5
Enge	40 262	9.8	8 590	152 071	8.5	32.4
Fluntern	13 399	3.3	3 941	61 876	3.5	18.2
Hirslanden	5 567	1.3	1 637	25 831	1.4	7.6
Hottingen	26 401	6.4	4 062	98 779	5.5	15.2
Oberstrass	5 370	1.3	1 458	25 229	1.4	6.8
Riesbach	45 106	10.9	4 176	156 467	8.7	14.5
Unterstrass	9 397	2.3	2 625	48 111	2.7	13.4
Wiedikon	7 060	1.7	1 608	41 119	2.3	9.4
Wipkingen	3 740	0.9	1 327	12 953	0.7	4.6
Total	412 734	100	4 601	1 796 779	100	20.4
Wollishofen	6 008		3 834	19 831		11.5

Nur diejenigen Ausgemeinden, die sich über einen Zuwachs der durchschnittlichen Steuerkraft ihrer Einwohner glücklich schätzen konnten, waren in der Lage, die zur Finanzierung der infrastrukturellen Neubauten notwendigen Anleihen aufzunehmen und diese auch zu verzinsen und zu amortisieren. So fällt z.B. auf, wie nur die wohlhabenden Gemeinden sich eine hohe Verschuldung leisten konnten, nicht aber die steuerkapitalschwachen. Die ärmeren Gemeinden mussten die Steuerschraube betätigen und sahen trotzdem ungewissen Zeiten entgegen, allen voran die Gemeinde Aussersihl. Aus den statistischen Erhebungen des Regierungsrates geht hervor,

dass die Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse in den steuerkräftigen Gemeinden bedeutend besser war als etwa in Aussersihl. Man könnte davon sprechen, dass sich hier die soziale Frage im öffentlich-kommunalen Bereich manifestierte.

Interessant in diesem Zusammenhang mag die nachstehende Tabelle über das steuerpflichtige Einkommen sein. Sie deckt auf, dass hier die Unterschiede wesentlich gemässiger ausfallen. Die Vorstellung, in Aussersihl hätten alles arme Leute gewohnt, mag für die Vermögensverhältnisse zwar zutreffen, nicht aber unbedingt für die Einkommensverhältnisse. Escher nannte daher mit einigem Recht die einseitige Belastung des Steuerkapitals und Nichteinbeziehung des Erwerbseinkommens eine "schreiende Ungerechtigkeit!" Für den Fall einer Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden nahm man allgemein an, dass die Einführung der Einkommensbesteuerung für Gemeindezwecke zur Diskussion stehen würde.

Steuerpflichtiges Einkommen (Kanton)

Politische Gemeinden	Steuerpflichtiges Einkommen laut Staatsrechnung			Durchschnitt 1883 - 1885		
	1883	1884	1885	3-jähriger Durchschnitt absolut	auf die Gemeinden	auf den Kopf der Bevölkerung
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%	Fr.
Zürich	16 726100	16 107300	17 338300	16 723900	48.1	630
Aussersihl	4 453900	4 542700	4 820700	4 605767	13.3	253
Enge	2 174000	2 244300	2 248100	2 222133	6.4	474
Fluntern	1 010800	1 037400	1 093000	1 047067	3.0	308
Hirslanden	794700	810800	806300	803933	2.3	236
Hottingen	2 286600	2 291400	2 374800	2 317600	6.7	357
Oberstrass	1 048800	1 174300	1 065800	1 096300	3.1	298
Riesbach	3 257800	3 137700	3 171300	3 188933	9.2	295
Unterstrass	1 212600	1 220500	1 255000	1 229367	3.5	343
Wiedikon	1 047900	1 068500	1 135600	1 084000	3.1	247
Wipkingen	424300	460900	475200	453467	1.3	161
Total	34 437500	34 095800	35 784100	34 772467	100	395
Wollishofen	464200	460500	476000	466900		275

Die unausgeglichene Verteilung der Steuerkraft unter den Vereinigungsgemeinden bei zunehmenden Ausgaben vor allem in den Wachstumsgemeinden führte zur Ausbildung von erheblichen Steuergefällen auf engstem Raum.

Gesamtsteuerfuss 1887 (politische Gemeinde, Schul- und Bürgergemeinde)

Aussersihl	9.0 ‰	Hottingen	6.4 ‰
Wiedikon	9.0 ‰	Riesbach	6.4 ‰
Oberstrass	8.5 ‰	Stadt	6.0 ‰
Wipkingen	6.7 ‰	Unterstrass	5.9 ‰
Hirslanden	6.6 ‰	Enge	5.3 ‰
Fluntern	6.5 ‰	Wollishofen	4.6 ‰

Diesem Steuergefälle wiederum folgte tendenziell auch das Kapital, womit der Teufelskreis geschlossen war.

Die angespannte Finanzlage der Vereinigungsgemeinden führte auch dazu, dass die Steuerbelastung ganz allgemein anstieg. "Es darf wohl gesagt werden, dass verglichen mit den übrigen schweizerischen Städten in Zürich und Umgebung der Steuerdruck ein ausserordentlich hoher und zudem einseitiger ist und dass insbesondere die Gemeindesteuer eine Grenze erreicht hat, die nicht mehr um vieles überschritten werden darf, soll nicht die blühende Fortentwicklung unserer Stadt dadurch gestört werden." ⁴⁾ Was im Hinblick auf die Vereinigung damit konkret gemeint sein könnte, erfahren wir von Escher an anderer Stelle. "Eine starke Steuererhöhung wird sogar die Erhaltung der vorhandenen Steuerkraft gefährden, weil ein ganz beträchtlicher Teil des Steuerkapitals der Stadt und Ausgemeinden nicht an den hiesigen Platz gebunden ist, sondern ohne Einbusse denselben verlassen und sich anderwärts, z.B. in den günstig situierten Seegemeinden oder in andern Landgegenden niederlassen kann, wo die Steuerverhältnisse, z.T. speziell für Fremde, ungleich günstiger als bei uns sind." ⁵⁾

Zusammenfassend können im Hinblick auf die Vereinigung folgende Ueberlegungen angestellt werden: 1. Wohl hatte die vielfach - vor allem von Aussersihler Seite - in die Diskussion eingebrachte Idee, man müsse nur die armen und die reichen Gemeinden zusammenschmelzen und die Probleme seien gelöst, etwas für sich. Die Lösung der kommunalen Finanzprobleme durch diese Massnahme allein wäre allerdings nicht bewerkstelligt worden, sondern man hätte die Uebelstände einfach gleichmässig verteilt. So schlugen denn massgebende Lokalpolitiker schon in einem relativ frühen Stadium der Vereini-

gungsdiskussion eindeutige Töne an. "Wir betrachten also die Heranziehung neuer Steuerobjekte gleichzeitig mit oder vor der Vereinigung als eine grundsätzliche Frage, ohne deren Bejahung die Abhülfe der vorhandenen Uebelstände weder für die Gemeinde noch für den Staat in der Gemeindevereinigung liegt".⁶⁾ Auch die kantonsrätliche Vereinigungskommission kam zum Schluss, es wäre auch ohne die Vereinigung wohl nötig gewesen, durch besondere Massnahmen einer weiteren Verschlechterung der Gemeindefinanzen entgegen zu wirken.⁷⁾ Aus dieser Situation ergab sich die sozialpolitisch interessante Perspektive, dass gerade jene Kreise, welche die Vereinigung am sehnlichsten herbeiwünschten (Ausser-sihl), voraussichtlich in erheblichem Ausmass an die neue Stadt würden mitbezahlen müssen.

2. Es konnte vorausgesehen werden, dass die Bereitschaft zur Aufgabe der Gemeindeautonomie zugunsten eines Grosszürich in Abhängigkeit von der ökonomisch-finanziellen Situation stehen würde. Bedrängte Gemeinden, allen voran Ausser-sihl, waren zum Handeln gezwungen.

3. Das Festhalten am alten Gemeindeverband wurde durch die in einzelnen Ausgemeinden noch mehr oder weniger intakte dörfliche Gemeinschaft gefördert. Dort wo die alten Strukturen durch das Bevölkerungswachstum völlig ausgelöscht oder in den Hintergrund gedrängt worden waren und der Anteil der altansässigen Gemeindebürger - wie in Ausser-sihl - auf ein Minimum reduziert worden war, erhoben sich nur mehr schwache Stimmen zur Verteidigung des alten Gemeindeverbandes. Die Zuwanderung darf als eine wesentliche politisch-psychologische Voraussetzung für die Vereinigung angesehen werden.

4. Ausser-sihl nahm in der Entwicklung eine Schlüsselstellung ein. Es rechtfertigt sich daher, auf die Verhältnisse in dieser Ausgemeinde noch etwas näher einzutreten.

Der durch den industriellen Aufschwung ausgelöste Zustrom neuer Arbeitskräfte machte sich wie erwähnt in ausgeprägteste Weise in Ausser-sihl bemerkbar. Nirgends auf dem Platze Zürich wuchs die Bevölkerung auch nur annähernd: Lebten 1860 hier noch ca. 2600 Menschen, waren es 1894 über 31000!⁸⁾ Aus einem kleinen Bauern-dorf entwickelte sich innert weniger Jahrzehnte eine Vorstadt-

gemeinde, die bevölkerungsmässig selbst die Stadt übertraf! Diese ganz ausserordentliche Expansion erheischte von der Gemeinde ausserordentliche Leistungen auf dem Gebiete des infrastrukturellen Ausbaus, wozu gewaltige Kapitalien investiert werden mussten. "Vornehmlich sind es die Schulverhältnisse, welche die Kräfte der Gemeinde über Vermögen in Anspruch nehmen. Wie gross die finanziellen Lasten sind, die daraus der Gemeinde bis jetzt schon erwachsen und weiter erwachsen werden, ist leicht zu messen. Nehmen wir hinzu die Obliegenheiten, welchen die mit der Schulgemeinde sich deckende politische Gemeinde nach allen Richtungen hin, wie dies bei einem grossen Gemeindewesen mit städtischen Verhältnissen der Fall ist, gerecht werden muss, die grossen Ausgaben zu denen die Gemeinde durch ihren Zusammenhang mit Zürich genötigt ist, für Polizeiwesen, für Strassen, Brücken, Wasserversorgung, Sanitätswesen usw., so wird man sich nicht darüber verwundern, wenn das Ausgabenbudget der politischen Gemeinde nur für die regelmässigen Bedürfnisse, abgesehen von allen Neubauten, auf über 200000 Fr. jährlich angestiegen ist, das der Schulgemeinde auf über 100000." ⁹⁾

Wie andernorts versuchte man auch in Aussersihl mit Anleihen über die Runde zu kommen. Dabei verstrickte sich aber die Gemeinde in jenen verhängnisvollen Teufelskreis, woraus es kein Entrinnen mehr geben konnte: Sinkendes Pro-Kopf-Steueraufkommen - Mehrausgaben infolge Zuwanderung - Schulden - erhöhte Schuldzinsen - steigender Steuerfuss - Kapitalflucht. "Vergleicht man die Lage von Aussersihl mit derjenigen der übrigen Gemeinden des Platzes Zürich, so stellt sich heraus, dass allein in Aussersihl das Steuerkapital zurückgegangen ist und zwar (seit 1860) bis 1885 um 31 %, während dasselbe in allen andern Gemeinden gestiegen ist und zwar sogar nach dem Steuerregister und schon bis 1880 in Zürich um 25 %, in Wiedikon um 22 %, in Enge um 62 %, in Riesbach um 44 %, in Hirslanden um 73 %, in Hottingen um 13 %, in Fluntern um 102 %, in Oberstrass um 31 % und in Unterstrass um 33 %." ¹⁰⁾ Die Zuwanderer trugen in Aussersihl zu keiner Vermehrung des Pro-Kopf-Steueraufkommens bei, wohl aber zu einer spürbaren Mehrbelastung des Gemeindehaushaltes, denn die Industriarbeiterbevölkerung verfügte ja kaum über grosse Kapitalien, und das Einkommen durfte für Gemeinezwecke nicht belastet werden.

Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben, auf dem Papier, sollte hergestellt werden - eine Erhöhung über 8 %o hinaus nicht erleiden durfte, indem sonst zur Kapitalabhaltung auch noch die Kapitalflucht in grösserem Massstabe getreten und der Steuerertrag also im besten Falle sich gleich geblieben wäre." ¹¹⁾

Aussersihl, als Nachbarin derjenigen Gemeinde mit dem niedrigsten Steuerfuss (Enge), durfte man zu solchen Befürchtungen berechtigt halten. Die bedrängte Gemeinde gelangte als ultimo ratio an den Staat, indem er diesen um ein zinsfreies Darlehen ersuchen musste.

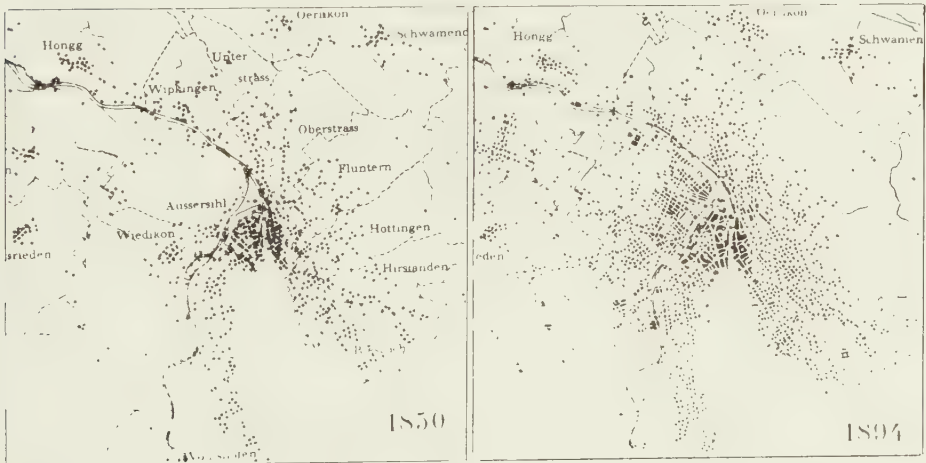
Mit dieser Petition der Gemeinde Aussersihl vom 1. November 1885 zuhanden des Kantonsrates kam der Stein ins Rollen. Denn gleichzeitig wurde das Parlament ersucht, die Frage der Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden in Beratung zu ziehen, worauf das Parlament auch eintrat.

215 Die städtebaulichen Konsequenzen des Bevölkerungswachstums

Das bevölkerungsmässige Wachstum von Zürich und Ausgemeinden kam vor allem auch dadurch zum Ausdruck, dass sich das Siedlungsbild rasch zu verändern begann. Vergleicht man den besiedelten Raum von 1850 mit demjenigen von 1894, können im wesentlichen zur Art und Weise dieser Veränderungen zwei Feststellungen gemacht werden: Zum Ersten verdichteten sich die bis anhin relativ locker überbauten Räume in den Ausgemeinden; zum Zweiten entstanden neben den traditionellen komplett neue Siedlungsräume, wie etwa im Fall von Aussersihl.

Gehen wir zuerst auf die 'Verdichtung des Siedlungsraumes ein. Von diesem Prozess erfasst wurden vor allem die Geländeabschnitte zwischen der Stadt und den alten Dorfzentren der Ausgemeinden. Der relativ dünn überbaute Zwischenraum begann sich mit Wohnbauten und Strassenzügen zu füllen.

Die Veränderungen im Weichbild von Zürich und Ausgemeinden¹⁾



Das Weichbild von Zürich und Ausgemeinden nahm bis zur Eingemeindung die Form vergleichbar mit einer Hand an: Von der Stadt - dem Handrücken - erstreckten sich die überbauten Zonen vielfach fingerförmig entlang den Ausfallsachsen in Richtung der alten Dörfer. Gute Beispiele dafür sind etwa Fluntern, Oberstrass, Unterstrass und Enge. Mit Ausnahme von Wipkingen und Wolllishofen bestand damit zwischen der Stadt und den Ausgemeinden eine direkte oder indirekte siedlungsmässige Verbindung. Hingegen fehlte dieser enge Kontakt zwischen den Ausgemeinden selbst noch vielfach.

Landnutzungskarte von Zürich und Ausgemeinden um 1890 2)

Dass die Wachstumsimpulse von der Stadt ausgingen, zeigt sich darin, dass vielfach das in der Nähe der Stadt liegende Gebiet der Ausgemeinden in die bauliche und siedlungsmässige Entwicklung zuerst involviert wurde, während der alte Dorfkern der Ausgemeinden intakt blieb. Als Musterbeispiel dafür kann etwa Fluntern herangezogen werden: "Die 70er Jahre sahen ganz neue Quartiere entstehen und verliehen dem unteren Gemeindeteil den Charakter einer Vorstadt, während der obere Teil bis zur Stunde sein ländliches Aussehen beibehalten hat." ³⁾

Auch die Ausdehnung des Kanalisationsnetzes z.B. zeigt schön auf, wie tatsächlich die stadtnahen Gebiete zuerst der Verstädterung unterlagen.

Kanalisationsnetz von Zürich und Ausgemeinden 1886 ⁴⁾



Zum Verständnis der Vereinigung gehört es zu wissen, dass - wie im Falle von Fluntern - intakte Dorfgemeinschaften noch bestanden haben, die sich nicht so ohne weiteres in die neue Grossstadt haben integrieren lassen wollen. Die expandierende Stadt beanspruchte vorerst den stadtnahen Gemeindeteil und verschonte noch vielfach den traditionellen Siedlungsraum der Gemeinden. Diese Tatsache dürfte vielfach die Einstellung der Gemeindepolitiker zur Vereinigung mitbestimmt haben.

Die fingerförmige Ausdehnung des Siedlungsraumes dürfte hie und da auch dazu geführt haben, dass man sich in den Ausgemeinden der baulichen und wirtschaftlichen Verbundenheit mit der Stadt mehr oder weniger bewusst wurde, dass aber die Einsicht, dass Zürich mit allen Ausgemeinden zusammen eine Einheit zu werden begann, durchaus nicht überall Anerkennung fand: Was sollte auch die Gemeinde Wollishofen mit Hirslanden zu tun haben? Unter diesen Umständen musste erwartet werden, dass der Stadt im Vereinigungsprozess eine Führungsrolle zufallen würde.

Neben der Verdichtung des Siedlungsraumes zwischen der Stadt und den Ausgemeinden hat sich das Siedlungsbild auch dadurch verändert, dass komplett neue Quartiere entstanden, die - entsprechend der ökonomischen Entwicklung - das Aussehen einer Industrielandschaft annahmen. In hervorragendem Mass betroffen wurde davon Aussersihl. Die alte Siedlungsstruktur wurde hier vollständig hinweggefegt; die alte Gemeinde verlor städtebaulich ihren alten Charakter völlig, und von einem mehr oder weniger organischen Wachstum konnte hier keine Rede mehr sein. Was wundert es, wenn hier der Blick für die grundlegenden Veränderungen der alten Strukturen bald einmal vorhanden war? Für Aussersihl waren die Zusammenhänge klar: Die Stadt und Ausgemeinden bildeten eine Einheit und mussten daher vereinigt werden. So schreibt Heusler in seinem Gutachten:

"Wodurch sind die Ausgemeinden das geworden, was sie jetzt sind? Nicht durch die in ihnen selbst liegenden Bedingungen und Kräfte, sondern durch die von der Stadt Zürich ausgehende Attraktionskraft. Die Stadt hat den Sammelpunkt gebildet für die grosse Ausdehnung der Ausgemeinden. Nicht nach Riesbach, Hottingen usw.,

sondern nach Zürich ist der Zufluss der Bevölkerung gerichtet gewesen." ⁵⁾ Auf der anderen Seite hatten aber auch die Ausgemeinden Anteil am unerhörten Aufschwung des Platzes Zürich.

"Was hat Zürich zu der in kommerzieller, wissenschaftlicher, künstlerischer Beziehung, kurz in allen Richtungen des Kulturlebens so bedeutenden und grossentwickelten Stadt gemacht, als welche wir sie jetzt sehen? Ist es nur die kleine Stadtgemeinde Zürich, die das zu Wege gebracht hat? Niemand glaubt das. Mitgewirkt haben auch die Ausgemeinden. Das kleine Zürich von 26'000 Einwohnern hätte nie die Kräfte vereinigt, die ihm solche Erfolge ermöglichten." ⁶⁾

Das zunehmende Zusammenwachsen der Siedlungsräume musste mit der Zeit auch zu einem politischen Problem heranreifen, denn dass jede Gemeinde für sich allein und ohne Rücksichtnahme auf die Nachbarn ihre kommunalen Aufgaben wahrnehmen würde, kam vernünftigerweise immer weniger in Frage. Zur Bewusstwerdung dieser Notwendigkeit dürfte das siedlungsmässige Zusammenwachsen der Vereinigungsgemeinden nicht wenig beigetragen haben.

22 HISTORISCH UND POLITISCH BEDINGTE EINFLUESSE AUF DIE VEREINIGUNGSDISKUSSION

221 Historisch bedingte Einflüsse

Die historischen Motive spielten meist nur dort eine eigenständige Rolle, wo der alte Gemeindeverband noch ein gewisses Eigengewicht besass, wo die Erinnerung an das Gewesene nicht vollständig von der aktuellen Entwicklung hinweggefeht wurde.

Zentraler Ausgangspunkt bildeten bei fast allen historisch beeinflussten Diskussionsbeiträgen das Verhältnis der alten Stadt zur Landschaft. Vor 1830 besass Zürich gegenüber der Landschaft den politischen Vorrang; im Zusammenhang mit der Regeneration konnte sich die Landschaft emanzipieren, die politischen Privilegien der Stadt verschwanden. Auf die Beachtung und Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung legte man in der Folge auf der Landschaft ausserordentliches Gewicht.

Zeitlich näher lag die Demokratisierung des politischen Lebens Ende der 60er Jahre. Am 18. April 1869 nahm das Zürcher Stimmvolk eine neue Verfassung an, die den Gemeinden eine stark erweiterte Autonomie auf direkt-demokratischer Grundlage zuerkannte. Konnten diese Errungenschaften in einem vereinigten Zürich behalten werden?

Diese politisch-historisch bedingten Motivkräfte standen den planerischen und organisatorischen Bedürfnissen von Zürich und Ausgemeinden oft entgegen. Sie übten ohne jeden Zweifel eine verzögernde und hemmende Wirkung auf die Vereinigung aus, sind aber auf der anderen Seite auch dafür verantwortlich zu machen, dass den planerischen und organisatorischen Erfordernissen einer Grossstadt nicht alle politischen Ideale einer volksverbundenen und demokratischen Ordnung leichtfertig geopfert wurden.

Das Problem des Verhältnisses der alten Stadt Zürich zur Landschaft fand seinen Niederschlag naturgemäss im kantonalen Rahmen, während dasjenige der Gemeindeautonomie als solche vor allem das Verhältnis der Ausgemeinden zur Stadt und zum geplanten Gross-

Zürich betreffen musste. Demnach möchte ich in zwei gesonderten Abschnitten in diese Fragestellungen einführen.

Das Verhältnis zwischen Stadt und Landschaft

Es ist im Hinblick auf die Vereinigung wichtig, diesem Aspekt seine Aufmerksamkeit zu schenken, denn von vorneherein stand fest, dass eine solche Verschmelzung aufgrund der Staatsverfassung von 1869, Artikel 47c, allein durch das zürcherische Stimmvolk beschlossen werden konnte. Bestenfalls hätten Zürich und die Ausgemeinden sich zusammentun, ihre Interessen aufeinander abstimmen und mit einem gemeinsamen Gesetzesvorschlag an den Souverän gelangen können. Die Wahrscheinlichkeit eines solchen Vorgehens musste jedoch glatt verneint werden. "Wer nur halbwegs mit den Verhältnissen in Zürich und Ausgemeinden bekannt ist, wird überzeugt sein, dass die Beschlüsse der 10 resp. 12 Gemeinden nicht weniger als gleich ausfallen werden." ¹⁾ Unter diesen Umständen musste umso eher erwartet werden, dass sich entscheidende Phasen der Vereinigungsdiskussion auf kantonaler Ebene abwickeln würden und demnach dem Stadt-Landverhältnis eine zentrale Position zufallen könnte.

Eingedenk der einschneidenden Wandlungen im Zusammenleben von Landschaft und Stadt zur Zeit der französischen Revolution und der Regeneration (Ustertag) achtete die nichtstädtische Bevölkerung mit Argusaugen darauf, dass der ganze Kanton in bezug auf Rechte und Pflichten als eine unteilbare Einheit behandelt wurde. Noch im Jahre 1891 interpretierte die Gemeinde Wollishofen, welche die Vereinigung rundweg ablehnte, die jüngste Geschichte des Kantons Zürich als "ein zähes Ringen nach Freiheit und Gleichberechtigung mit der Stadt." ²⁾ Im Grunde genommen wurde also zumindest teilweise immer noch in ganz ähnlichen Kategorien gedacht wie 60 Jahre zuvor, was auch die "NZZ" ³⁾ bestätigte: "Bewusst oder unbewusst wirkt im Landvolk noch der alte Hass gegen die herrschende Stadt nach."

Die alten Vorrechte und Herrschaftsverhältnisse sollten unter gar keinen Umständen wieder aufleben können. Das projektierte Grosszürich, das im Kanton "annähernd einen Drittel seiner Bevölkerung in sich schliesst, so ziemlich die Hälfte des gesamten Steuerkapitals und reichlich drei Fünftelle des ganzen steuer-

baren Einkommens repräsentiert " ⁴⁾, wirkte im ersten Augenblick auf viele Landschäftler wie eine Gefahr, die Herrschaft der Stadt - wenn auch in anderer Form - nun doch wieder herzustellen. Ein Repräsentant der Landschaft - Scheuchzer ⁵⁾ - behauptete geradezu, "es sei mit der Schaffung einer allmächtigen Stadt Zürich die Absicht verbunden, den Kanton wieder hinter 1830 zurückdrängen." ⁶⁾ Mag sein, dass gerade das äusserlich sichtbare Bevölkerungswachstum, das ja z.T. auf Kosten der Landbezirke ging, diese Einschätzung der Lage mitbestimmt hat.

Dass die Landschaft darnach trachtete, den Albtraum einer erneuten Vorherrschaft unter allen Umständen und mit allen Mitteln zu bannen, leuchtet ein. Aber durch blosser Ablehnung der Vereinigung schnitt sich die Landschaft je länger je mehr in eigene Fleisch, da sie seit 1885 ⁷⁾ mithelfen musste, das steigende Ausser-sihler Defizit zu decken. Wurde aber eine Gemeinde von über 100 000 Einwohnern geschaffen, war einigermassen allen klar, dass für dieses Gebilde unbedingt ein modifiziertes Gemeindegesezt ausgearbeitet werden musste. "Die Staatsverfassung vom Jahre 1869, den Bedürfnissen mittlerer und kleiner Gemeinden angepasst, erlaubt eine den Bedürfnissen einer grossen Stadt von über 100'000 Einwohnern entsprechende Einrichtung des Gemeindegesezt nicht." ⁸⁾ Beschritt man diesen Pfad, rutschte man in eine kritische und problematische Phase hinein, denn als sicheres Mittel zur Gewährleistung einer gleichmässigen Entwicklung von Stadt und Land galt bis anhin die strikte Einheit in der kantonalen Gesetzgebung auf allen Gebieten. Nun war man gezwungen, von diesem einfachen und gewohnten politischen Axiom abzurücken und eine teilweise Spaltung des geltenden Rechts vorzunehmen. Wie weit dabei gegangen werden sollte, darüber sollte anlässlich der Schaffung des Vereinigungsgesezt sehr ausgiebig diskutiert werden.

Wie wir später sehen werden, war das Mass des Abrückens von der einheitlichen Gesetzgebung für Stadt und Land nicht immer von rein rationalen, sondern eben auch emotional-historischen Motiven beeinflusst. Von der Stadt mit sachlich einwandfreien Argumenten geforderte Anpassungen des Gesezt an die grossstädtischen Verhältnisse fielen teilweise der misstrauischen Haltung der Land-

schaft zum Opfer. Weil die Stadt in der Vereinigungsdiskussion die Führungsrolle übernahm und die Ausgemeinden in den entscheidenden Auseinandersetzungen doch eher eine quantité négligable darstellten, mochte das alte Misstrauen gegenüber der Stadt noch besser zur Wirkung kommen. Die Frage, ob der geschichtliche Ballast die optimale Entwicklung von Zürich und Ausgemeinden verhindert oder doch negativ beeinflusst habe, ist oft gestellt worden. Man kann aber mit ebenso gutem Recht den Spiess umdrehen und argumentieren, die damals politisch noch dominierende Landschaft habe verhindert, dass zwischen Stadt und Landschaft grössere, vielleicht sogar staatspolitisch gefährliche Klüfte entstanden seien. Je nach dem, welchem Standpunkt man sich verpflichtet fühlte, hatte man diese oder jene Meinung. Sicher ist aber, dass die Landschaft keine "Katze im Sack" wollte: Neu-Zürich soll zwar entstehen, aber das Vereinigungsgesetz soll anderseits genau definieren, was für ein Neu-Zürich.

Der nachmalige Stadtpräsident von Zürich, Emil Klöti, sagt dazu folgendes: "Das Misstrauen gegenüber dem neuen, ungewohnt grossen Gemeindewesen, bewog den kantonalen Gesetzgeber leider auch, sich im Zuteilungsgesetz zu sehr mit der inneren Verwaltung der neuen Stadtgemeinde zu befassen und darüber Bestimmungen aufzustellen, die eigentlich der Gemeindeordnung hätten überlassen werden sollen." ⁹⁾ Abschliessend darf wohl gesagt werden, dass das Misstrauen der Landschaft ein wichtiger Faktor darstellte.

Das Verhältnis der Vereinigungsgemeinden unter sich

Kernfrage ist natürlich, ob die ökonomisch-siedlungsmässige Verflechtung sozusagen von selbst zu einem engen, kommunalpolitischen Zusammengehen geführt hat. Konrad Escher, ein Kenner der Zürcher Verhältnisse, äusserte sich dazu folgendermassen: "In den Gemeindebehörden der Vorstädte herrschte im ganzen ein recht enger Geist, und für die höheren und schwierigen Aufgaben war wenig Verständnis vorhanden. Wenn es sich etwa um den Erlass von Verordnungen handelte, so pflegte man möglichst die Erlasse der Stadtbehörde zu kopieren, bemühte sich aber doch, bei jedem Anlass, die Unabhängigkeit von der Stadt zu betonen. In dieser

selbst wurde zwar gut und sorgfältig verwaltet, mit Bezug auf das Verständnis für ein Zusammenwirken mit den Ausgemeinden stand es nicht viel besser." ¹⁰⁾ Welches war der Boden, auf dem eine solch ausgesprochen partikularistische Denkweise gedeihen konnte? Der Grund, warum hier die volle Selbständigkeit der Gemeinwesen aufrecht erhalten wurde, liegt zum Teil vielleicht in der geschichtlichen Entwicklung: Nachdem die früher von der Stadt ausgeübte Herrschaft aufgehört hatte, musste in einzelnen Kreisen der städtischen Bevölkerung zuerst ein gewisses Vorurteil gegenüber den Nachbargemeinden verschwinden; in den letzteren war man auf seine Unabhängigkeit um so mehr eifersüchtig und glaubte sie um so ängstlicher wahren zu sollen, als man sie lange genug entbehrt hatte." ¹¹⁾ Der alte Stadt-Land-Gegensatz lebte auch unter den Vereinigungsgemeinden weiter.

Die geschichtliche Situation war ein nicht unbedeutendes Hindernis zu einem fruchtbaren und zeitgemässen Dialog. Von einer Einschränkung oder gar Aufgabe der eigenen Gemeindeautonomie wollte man überhaupt nichts hören. Zwar kam es in den 20 Jahren vor der Vereinigung zwischen den Ausgemeinden und der Stadt in etlichen kommunalen Angelegenheiten meist auf Anstoss der Stadt hin zur Zusammenarbeit (z.B. die Wasserversorgung), aber den wirklichen Bedürfnissen wurde dadurch nur sehr bedingt Rechnung getragen. Die aus der sturen Abgrenzungspolitik vieler Gemeindepolitiker entspringende Unfähigkeit zur Zusammenarbeit muss für die Radikallösung der Vereinigung mitverantwortlich gemacht werden.

Weitsichtige Geister sahen schon relativ früh ein, welchen Weg man allenfalls zu beschreiten gehabt hätte. Escher fand mit seiner Idee einer teilweisen Zentralisation von Gemeindeangelegenheiten kein Gehör; die Missstände gerade auch im städtebaulichen Sektor verstärkten sich daher in zunehmendem Masse. Nach Aussage des späteren Stadtpräsidenten Klöti machten die vor der Vereinigung begangenen städtebaulichen Fehler sich noch nach Jahrzehnten bemerkbar. "Der einzelne Bürger merkt das heute kaum. Wer aber, wie der Sprechende, im Bauwesen der Stadt tätig ist, der muss vielfach mit Bedauern feststellen, dass die Eingemeindung

und mit ihr die Planung des Strassennetzes von dem Gesichtspunkt des grösseren Gemeinwesens aus zum grossen Schaden viel zu spät gekommen ist." ¹²⁾

Nicht nur städtebauliche Gesichtspunkte hätten eine enge Zusammenarbeit aller Gemeinden erfordert, sondern auch die für eine industriell organisierte Gesellschaft typische Mobilität der Bevölkerung. "Sodann ist es bei dem sehr häufigen Umziehen aus einer Gemeinde in die andere für die den Wohnsitz Wechselnden höchst lästig, dass sie jedesmal wieder ihre Schriften einreichen und eine Niederlassungsbewilligung oder Aufenthaltskarte lösen müssen." ¹³⁾ Die auf engstem Raum vorhandenen, manchmal nur durch einen Strassenzug voneinander getrennten zwölf Schulgemeinden, die zwölf für sich arbeitenden Polizeikorps und Feuerwehren, die zwölf verschiedenen Gesundheits- und Kontrollwesen, dies alles wurde immer fragwürdiger.

So gereichte die jüngste Vergangenheit der 12-Gemeindewirtschaft nicht gerade zur Ehre. Anlässlich der Typhusepidemie im Jahre 1884 z.B. riefen die unkoordinierten Massnahmen der einzelnen Gemeinden eine sehr kritische Situation hervor, ¹⁴⁾ und der für die Zeit der Landesausstellung geschaffene gemeinsame Polizeiverband fiel nachher sofort wieder auseinander, was das Zentral-Komitee der Ausstellung zu folgender treffenden Feststellung veranlasste: "Die bisherigen Versuche, den unleugbaren Uebelständen im Wege der freien Verständigung unter den Gemeinden Abhülfe zu schaffen, sind gescheitert und werden weiter scheitern, an den vielseitigen und widerstrebenden Interessen." ¹⁵⁾

Diese Feststellung war sicher richtig, denn man konnte - wie das folgende Beispiel zeigt - z.T. nicht einmal in simpelsten Geschäften einen gemeinsamen Nenner finden: "Eine Verordnung kam zu Stande, betreffend den Verkauf von kleingespaltenem Holz, es wurde diesselbe aber von Oberstrass abgelehnt." ¹⁶⁾ In vielen Gemeinden jedoch fand man diese Zustände nicht absonderlich, sondern mochte ihnen durchaus positive Seiten abzugewinnen. So vertrat z.B. die Gemeinde Enge die bestimmte Ansicht, dass die bisherige grossartige Entwicklung Zürichs und seiner Ausgemeinden sich vollzog,

"obschon oder vielleicht gerade weil die Gemeinden nicht vereinigt waren." ¹⁷⁾

Der fehlende Blick für das Ganze und das gemeindeegoistische Denken sollten zudem auch noch anderweitig zu einer Belastung im Hinblick auf die Vereinigung werden. Als sich die Wahrscheinlichkeit einer Vereinigung abzuzeichnen begann, versuchten viele Gemeinden auf Kosten der neuen Grossstadt jetzt noch alles herauszuholen, was möglich erschien. Am 27. Juni 1890 musste der Regierungsrat die Vereinigungsgemeinden in einem Rundschreiben ermahnen, "nicht speziell mit Rücksicht auf die im Wurfe liegende Vereinigung Unternehmungen beschliessen und ausführen zu wollen, die sie ohne eine derartige Aussicht weder beschlossen noch ausgeführt hätten." ¹⁸⁾ Wie man in einzelnen Gemeinden tatsächlich "auf Vorrat" plante, soll das Beispiel Wollishofen veranschaulichen. "Das Präsidium legt dem Gemeinderat die Frage vor, ob es nicht am Platze wäre, von der Gemeinde einen Kredit zu verlangen, um allfällige nötige Gutachten einzuziehen und Pläne und Kostenberechnungen anfertigen zu lassen über Arbeiten und Bauten, welche die Gemeinde in den nächsten Jahren im allgemeinen öffentlichen Interesse voraussichtlich in Angriff nehmen müsste. Er machte darauf aufmerksam, dass die Frage der Vereinigung der Stadt Zürich mit ihren Ausgemeinden, zu welchen möglicherweise auch Wollishofen gerechnet werde, wahrscheinlich bald einer Beschlussfassung entgegengehe. Könnte Wollishofen einer Vereinigung nicht ausweichen, so dürfte es gut sein, fertige Bauobjekte zu haben und deren Ausführung rechtzeitig zu beschliessen, denn einmal vereinigt, würde Wollishofen, an der Peripherie des grossen Zürichs, kaum Aussicht auf baldige Befriedigung seiner Bedürfnisse haben." ¹⁹⁾

Fazit der Betrachtungen in diesem Kapitel scheint mir die Erkenntnis zu sein, dass auf dem Wege der Freiwilligkeit keine wirklich vernünftigen Fortschritte zu erzielen waren, da die innere Bereitschaft dazu einfach weitgehend noch fehlte, das politische Bewusstsein der meisten Gemeindepolitiker auf einer ausgesprochenen Betonung der vollen Gemeindeautonomie beruhte. Konsequenz davon war eine Politik der betonten Abgrenzung. Da man wegen den Ausser-sihler Zuständen aber unbedingt eine Lösung finden musste, blieb nur noch die Möglichkeit eines Druckes oder gar Zwanges von aussen.

222 Parteipolitische Einflüsse

Zum Verständnis der Vereinigung ist es notwendig, einen Blick auch auf die allgemeinen Tendenzen in der parteipolitischen Landschaft zu werfen. Die beiden massgeblichen Parteien der Liberalen und der Demokraten betonten zwar immer wieder, die Vereinigungsangelegenheit müsse, wenn immer möglich, parteipolitischen Einflüssen entzogen bleiben. Ueber die Parteischranken hinweg kam es denn auch zu einer engen Zusammenarbeit. Dennoch kann nicht geleugnet werden, dass vor allem in der Diskussion unter den Vereinigungsgemeinden selbst parteipolitisch bedingte Vorstellungen und Aengste eine gewisse Rolle zu spielen vermochten. Vorab war es das Schreckgespenst des Sozialismus, das mancherorts die Gemüter beschäftigte.

Wesenlichstes Merkmal im Wandel der parteipolitischen Szenerie der 80er und 90er Jahre war - gleichsam als Widerspiegelung der industriellen Entwicklung - das Aufkommen der Linkskräfte, vorläufig noch im Schosse der bürgerlichen Demokraten, später als selbständige sozialdemokratische Partei. "Die zweieinhalb Jahrzehnte nach der demokratischen Umwälzung von 1867 bis 1869 standen im Zeichen eines harten politischen Kampfes zwischen den Demokraten und den Freisinnigen, wodurch die Erstarkung der sozialdemokratischen Partei wesentlich gefördert wurde."¹⁾

Im Jahre 1888 konnte die sozialdemokratische Partei in der Schweiz endgültig konstituiert werden. Von Bedeutung für die Entwicklung der SPS war, dass der in der Arbeiterschaft in hohem Ansehen stehende Grütliverein sich im Jahre 1893 durch eine Statutenrevision auf den Boden der Sozialdemokratie stellte. Ohne Zweifel begann eine immer selbstbewusstere Arbeiterklasse sich herauszubilden, nicht zuletzt in den Vereinigungsgemeinden. Anlässlich der Nationalratswahlen von 1887 schrieb das ZVB: "Das bisherige Verhalten der demokratischen Partei bei Wahlfragen hat eben doch in den Herzen der Sozialdemokraten eine starke Verbitterung hinterlassen, und wenn sich auch beide Fraktionen dann und wann wieder zusammenfinden, namentlich bei Nachwahlen, so treten, wie man dies

letzten Sonntag wieder gesehen hat, die Arbeiter doch immer entschiedener und unabhängiger auf. Sie wollen sich nicht länger von den Demokraten als Stimmvieh gebrauchen lassen, ihre Stimmzahl soll nicht länger bloss dazu dienen, den Demokraten zum Siege über die Liberalen zu verhelfen." ²⁾ Im Kantonsparlament mochte die rote Farbe jedoch noch keinen wesentlichen Einflusszugewinnen, Nach wie vor dominierten hier die Demokraten und Liberalen, die sich ungefähr die Waage hielten. Im Bezirk Zürich sah die parteipolitische Situation allerdings etwas anders aus. Offensichtlich spielten die sozialistischen Kräfte (Sozialdemokraten und Grütli-
aner) im Bunde mit den Demokraten die wichtigere Rolle als die Liberalen. Die Wahl Vogelsangers - Redaktor des "Grütli-
aner" - in den Nationalrat über eine eigenständige sozialdemokratische Liste auf Kosten des liberalen Mitkonkurrenten Frey, brachte den Liberalen die parteipolitischen Gewichtsverschiebungen so richtig zum Bewusstsein.

Wesentlich zu diesen "roten" Ergebnis trugen folgende Ausgemeinden bei: Ausser Sihl, Hirslanden, Oberstrass, Riesbach, Unterstrass, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen stimmten für Vogelsanger, und nur die Stadt, Hottingen, Enge und Fluntern für Frey. Der klar antisozialistische "Stadtbote" sah bereits das Unheil heraufziehen: "Das ergibt für Zürich und Ausgemeinden 6115 Stimmen für den liberalen und 7014 Stimmen für den demokratisch-sozialistisch-anarchistischen Kandidaten. Was meinen nun jene Herren dazu, die uns so oft der Schwarzseherei beschuldigten, wenn wir dem "vereinigten Zürich" die Kommuneherrschaft prophezeiten?" ³⁾ Etwas sachlicher kommentierte den Wahlausgang die NZZ: "Die Wahl ist gegen uns ausgefallen. - Mit der Tatsache, dass die Mehrheit in Zürich sozialdemokratisch stimmen wird, muss man nun rechnen." ⁴⁾

An und für sich ist in einem demokratischen Staat das Aufkommen einer neuen Partei durchaus zu befürworten, vorausgesetzt, dass sich diese zu den demokratischen Spielregeln bekennt. Gerade den Sozialisten aber trauten die Liberalen in dieser Hinsicht nicht über den Weg und erwarteten von ihnen viel Negatives. "Das demokratisch-sozialistische Kartell bedeutet die Herstellung einer entschiedenen demokratischen Mehrheit, die ebenso entschiedene

Unterdrückung der liberalen Partei und damit für den Kanton den Beginn eines Parteiterrorismus, einer turbulenten überstürzten Politik, unbedachter und kostspieliger Experimente an der Staatsmaschinerie, welche den Haushalt des Staates in Unordnung bringen, die Leistungsfähigkeit desselben vorzeitig erschöpfen, die schlimmsten Parteileidenschaften entfesseln und eine Zeit unfruchtbaren Haders im Ratsaal herbeiführen werden." ⁵⁾

Ueber das Erstarken der Linkskräfte konnte in der Tat kein Zweifel herrschen, und mancherorts sah man darin eine - noch latente - Gefahr, die durch die Vereinigung erst so richtig sich manifestieren könnte, weil die Sozialisten jene als Mittel dazu zu verwenden versuchen dürften, ihre politische Macht zu vergrössern. Ja man verdächtigte die Sozialisten und Demokraten sogar, auch deshalb die 12 Gemeinden vereinigen zu wollen, um die politische Macht zu erringen! Tatsächlich versprach sich die "Arbeiterstimme" von einer Zentralisation, dass diese "dem Lokalpatriotismus der Arbeiter der verschiedenen Ausgemeinden den Todesstoss geben und eine grosse, einige Arbeiterpartei in Gross-Zürich auf den Plan treten wird." ⁶⁾ Aus diesem Grunde sahen rechtsstehende Kreise es als ihre Pflicht an, eine Vereinigung nur dann gutzuheissen, wenn den Sozialisten dadurch kein Vorteil erwachsen würde. "Aus dem manchmal etwas verworren klingenden Konzert der Meinungsäusserungen über die Vereinigungsfrage tönt doch insgeheim der Ruf in dem Sinn: Wir halten eine Fusion grundsätzlich für möglich und den Gegenstand für diskutierbar, vorausgesetzt, dass genügende und dauernde Garantien in der Art geschaffen werden, dass die neue Gemeinde nicht zum Exerzierfeld für zweifelhafte, utopische, oder sonst ab Seite liegende, nur besonderen Zwecken dienende Wirtschaftspläne und Spekulationen gemacht werde. - Das ist so recht eigentlich des Pudels Kern. Man sollte meinen, dies Postulat sei absolut selbstverständlich, und doch liegen hierin, wenn auch nicht offen, so doch im Geheimen die tiefsten Differenzen." ⁷⁾ Der liberalkonservative "Stadtbote" versuchte mit viel Phantasie und Geschick von der allfälligen "Kommuneherrschaft" einen kleinen Vorgeschmack zu geben. "Verfügt einmal der Aussersihler Souverain über die Steuerkapitalien der Stadt, Riesbach, Enge, Hottingen,

so ist tausend gegen eins zu wetten, dass die "Kommunards" aller 9 Gemeinden, die Krumiers von Schwyz, Luzern und aus dem Aargau, die Gridlianer aus Böblingen, Tuttlingen und Reitlingen sich vereinigen, um ihre längst bereitgehaltenen Begehren durchzusetzen. Alters- und Invalidenversorgung, unentgeltliche Krankenpflege, unentgeltliche Beerdigung, Löhnung der Arbeitslosen, Ernährung des Proletariats aller Länder auf Staatskosten, Stadtsuppe, Stadtfleisch, Stadtwein, Stadtschuhe und Stadthosen, Stadt-Z'nüni und Stadt-Z'obig werden einige der zunächst auftauchenden Begehren sein." ⁸⁾

Die Sozialdemokraten hielt man aber auch aus Gründen des äusseren Staatsinteressens für sehr ungeeignete Aspiranten auf politische Machtausübung im neuen Zürich, denn vor dem Sturze Bismarcks hielten sich wegen dem Sozialistengesetz in Zürich sehr prominente deutsche Sozialdemokraten auf. "Die schweizerische Genossenschaftsdruckerei in Hottingen druckt, verlegt und expediert regelmässig und jede Woche den "Sozialdemokrat", von Zeit zu Zeit den "Roten Teufel", sowie einige Fässchen "Fettwaren" oder "Eingemachtes", jährlich einmal den "Dynamitheiri", und wird deshalb auch kurzweg "Sozialistendruckerei" oder "Dynamitheirigesellschaft" genannt. Eigentümer dieser Offizien sind fünf gewesene und derzeitige Reichstagsabgeordnete, darunter Bebel, Liebknecht, Vollmar." ⁹⁾ Diesen Ausländern unterschob man einen äusserst verderblichen Einfluss auf die einheimischen Sozialisten. "Man sollte jede schweizerische Gemeinde bevogtigen, die auch nur ein Stück aus der deutschen Wählerbande als Bürger aufnimmt." ¹⁰⁾ Bekanntlich führte die Aktivität deutscher Sozialisten vom eidgenössischen Territorium aus zu sehr unliebsamen Zusammenstössen mit dem mächtigen Nachbarn im Norden (Wohlgemuthandel).

Insbesondere die Konservativen fürchteten sich vor der geschlossenen Kampfkraft der ideologisch indoktrinierten Sozialisten, der gegenüber die eher individualistisch ausgerichteten Liberalen nichts Gleichwertiges entgegenzustellen hatte. "Da die liberale Richtung leider der festen Organisation, der Parteidisziplin und leider oft auch einer gewissen Zähigkeit der Grundsätze entbehrt, so befürchten wir, dass

sie als Minderheitspartei zerbröckeln könnte, was seine schwerwiegende Wirkung auf die kantonale, ja vielleicht auch auf die eidgenössische Politik nicht verfehlen würde."¹¹⁾

Inwiefern die Sozialistenangst im Hinblick auf die Vereinigung begründet war, ist schwer zu sagen. Immerhin hatte man es in jener Zeit mit einer sehr militanten Partei zu tun, die eigentlich kommunistische Forderungen stellte, wie aus einem "Programm der Wohnbaufrage" zu entnehmen ist: "Die Wohnungsfrage kann grundsätzlich nur durch Ueberführung des Privatbesitzes an Grund und Boden in Staats- und Gemeindebesitz gelöst werden." ¹²⁾ Andererseits begrüßten die Arbeiterzeitungen die Vereinigung im allgemeinen durchaus, im Hinblick auf eine allfällige Einkommenssteuer jedoch nicht durchwegs mit Enthusiasmus. "Die Gegner der Stadtvereinigung brauchen also jedenfalls nicht Gegner zu sein der Arbeiter wegen; der Gewinn, den diese aus der Vereinigung ziehen, ist nicht so gross. Sind die Arbeiter für Letztere, so ist nicht ihr Nutzen, sondern es sind zwingende Gründe allgemeiner Natur massgebend."¹³⁾

Wesentlicher als die Frage nach der tatsächlich vorhandenen Linksfahrer scheint mir die Feststellung zu sein, dass die Furcht vor einem verhängnisvollen Wachstum dieser Kräfte beim Zustandekommen des Vereinigungsgesetzes eine gewisse Rolle gespielt haben mag. Die Vorstellung, die bürgerlichen Demokraten würden sich von ihrem linken Flügel ans Gängelband nehmen lassen müssen, erweckte unter vielen Liberalen ein sehr ungutes Gefühl. Sie wollten daher vorab verhindern, dass durch die Vereinigung den Roten ihre politische Aktivität erleichtert oder gar diese direkt gefördert würde. Auch die in der Vereinigungsangelegenheit meist gemässigt und sachlich kommentierende "NZZ" hegte offensichtlich Furcht vor einem Linkseingriff, gegen dessen "wilden Wünsche und Begehrlichkeit" man ankämpfen müsse. "Dazu gehört vor allem, dass man Behörden mit grossen Machtbefugnissen schafft und die Stimmurne nur für die notwendigsten Fälle aufstellt."¹⁴⁾ Zurück zur indirekten Demokratie als Heilmittel gegen den Sozialismus: Ob diese Rechnung aufgehen würde?

23 DIE STAATSRECHTLICHE FRAGE

Das Projekt einer Vereinigung von zwölf bisher politisch selbstständigen Gemeinden zu einem Gross-Zürich bedurfte selbstverständlich auch einer soliden rechtlichen Grundlage. Ganz besonderes Interesse beanspruchte das gegenseitige Verhältnis zwischen dem zürcherischen Staate und seinen Gemeinden. Je nach der juristischen Interpretation dieser Beziehung konnte in der Praxis die Frage der Vereinigung diese oder jene Wendung nehmen. In diesem Zusammenhang muss man sich immer auch darüber klar sein, dass wir uns in eine Zeit einschneidender Wandlungen auf allen Lebensgebieten versetzen müssen, wo viele Anschauungen und Werte eine Umschichtung erfuhren.

Im Laufe des Jahres 1889 zog der Stadtrat von Zürich von sich aus drei verschiedene Fachleute bei, um in dieser Grundsatzfrage Klarheit zu erlangen. Obwohl diese drei Gutachten eigentlich mehr das Problem der Bürgergemeinden im vereinigten Zürich zu beleuchten hatten, enthalten sie im Zusammenhang damit auch grundlegende juristische Beiträge zur Zentralisation überhaupt. Dem Stadtrat kann übrigens das gute Zeugnis der Unvoreingenommenheit ausgestellt werden, denn alle drei Expertenberichte förderten ganz verschiedene Gesichtspunkte zutage. Interessanterweise stützten sich nicht nur die Stadt und die Ausgemeinden, sondern auch die kantonalen Behörden auf diese Arbeiten ab.

Der erste Bericht stammte von Dr. A. Heusler aus Basel.¹⁾ Ausgangspunkt seiner Ueberlegungen bildete Artikel 47, lemma 3 der zürcherischen Staatsverfassung vom Jahre 1869: "Die Bildung neuer und die Vereinigung oder Auflösung bereits bestehender Gemeinden steht der Gesetzgebung zu." Heusler ging davon aus, dass diese Verfassungsbestimmung auf zwei verschiedene Arten interpretiert werden könne. Er stellte sich die Frage, ob die Gesetzgebung ohne Rücksicht auf den Willen der (politischen und Bürger-) Gemeinden über deren Vereinigung zu einer einzigen politischen Gemeinde beschliessen dürfe, oder ob der Sinn lediglich darin zu suchen sei, dass die Gemeinden sich nicht kraft eigener Gewalt, sondern nur mit

staatlicher Genehmigung auf dem Wege eines Gesetzes vereinigen können.²⁾

Diesem Zweifel über die Absicht von Art. 47 lemma 3 stellte der Begutachter die Tatsache gegenüber, "dass eben doch die Verfassung keinerlei Garantie des Bestandes der jetzigen Gemeinden aufgenommen hat, wie das etwa in Verfassungen anderer Kantone geschehen ist, welche die einzelnen Gemeinden als die staatlichen Organe namentlich aufgeführt haben."³⁾ Heusler zog daraus den Schluss, dass die Ausübung eines staatlichen Zwanges gegenüber widerstrebenden Gemeinden unter Umständen durchaus legal sein könne.

Was hiess nun aber "unter Umständen"? Es war ja kaum denkbar, dass der Staat aus heiterem Himmel und ohne jeden Grund die Aufhebung der Selbständigkeit von zwölf Gemeinden beschliessen würde. Das Recht des Staates zur möglichen Ausübung eines Zwanges bedurfte daher einer konkreten Situation, aus der heraus allein eine Rechtfertigung eines solchen Handelns abgeleitet werden konnte.

Heusler vertrat nun die Ansicht, das entscheidende Kriterium sei das "allgemeine Landesinteresse". Verdiente aber die Vereinigung diese Qualifikation? Der Basler Jurist bejahte diese Frage aus vollster Ueberzeugung, denn die Zentralisation befreie den Kanton Zürich aus einer schwierigen Lage!

Die beiden anderen Begutachter, Dr. Friedrich von Wyss und Prof. A. von Orelli, gingen genau wie Heusler auch von der Frage nach dem Sinn von Art. 47 lemma 3 aus. Wyss⁴⁾ brachte in seine Arbeit eine starke historische Komponente hinein, indem er in erster Linie nicht von der momentanen Situation ausgehen wollte, sondern im geschichtlich gewachsenen Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde den entscheidenden Faktor sehen wollte. "Nach der früheren hergebrachten Auffassung des Gemeinderechtes kann keinem Zweifel unterliegen, dass so eingreifende Verfügungen über die Gemeinden, wie die gänzliche Vereinigung mit andern Gemeinden sie enthält, von Seiten des Staates gegen den Willen der Gemeinden selbst nicht als zulässig galten. Die Gemeinden, älter als der Staat selbst,

sind von alters her zu fest gewurzelt, ihr Bestand als eigene Rechtssubjekte durch die Gesetzgebung zu bestimmt anerkannt, als dass Verfügungen über dieselben wie über vom Staate selbst erst geschaffene Organisationen als Recht des Staates leichthin anerkannt worden wären." ⁵⁾ Wyss bestritt auch energisch, dass man bei der Aufstellung dieses Verfassungsartikels an eine derartige Verwendung gedacht hätte. ⁶⁾

Trotzdem zeichnete sich sein Gutachten durch eine gewisse Flexibilität aus, denn das Recht des Staates zur Ausübung von Zwang wurde nicht bis zur letzten Konsequenz verneint, hingegen diese Befugnis aufs schwerste in Zweifel gezogen. "Nur das ganz besondere Bedürfnis kann erklärlich machen, dass man sie nicht entschieden bestreitet. Es folgt hieraus, dass den Gemeinden mindestens das Recht zugestanden werden muss, auch ein Wort dabei zu reden, dass freiwillige Verständigung zunächst gesucht werden muss, und dass ihnen gestattet ist, Bedingungen, die unzweifelhaft vorhandenem bisherigem Rechte entsprechen, dabei zu stellen." ⁷⁾

Stellte sich Wyss auf den Standpunkt, der Staat dürfte unter ganz bestimmten Voraussetzungen Zwang ausüben, verwarf Orelli ⁸⁾ die Möglichkeit zu einem solchen Vorgehen überhaupt. "Diese Frage ist zum mindesten *matière à plaider*; nach meiner Ansicht entschieden zu verneinen." ⁹⁾ Selbst der Nachweis eines "ganz besonderen Bedürfnisses", an dessen Existenz Orelli übrigens nicht zu glauben vermochte, würde für eine Rechtfertigung von Zwangsmassnahmen keineswegs ausreichen. Eine Vereinigung könnte wohl zustande kommen, aber nicht ohne Zustimmung seitens der betroffenen Gemeinden. "Sie müssen zuerst angehört werden. Dem kantonalen Referendum über das Vereinigungsgesetz und was damit zusammenhängt, muss zuerst eine Beratung und Abstimmung in den einzelnen politischen Gemeinden (ein Gemeindereferendum) vorausgehen." ¹⁰⁾

Die Gutachten zeigten sehr deutlich, wie wenig gesetzliche Bestimmungen konkrete Situationen zu meistern vermögen. Sie gaben nur die Basis ab, auf der man aufbauen konnte, und diese schöpferische Leistung musste von der menschlichen Denkfähigkeit und Urteilkraft erbracht werden. Der noch singuläre Fall einer Stadt-

vereinigung brachte es noch vermehrt mit sich, dass der eine und derselbe Verfassungartikel je nach Standpunkt ganz verschiedenartige Interpretationen erfuhr. Diese Einsicht mochte denn auch die Gemeindebehörden von Enge zu folgender Aussage veranlassen haben: "In der ganzen Angelegenheit handelt es sich weniger um Gründe des Rechts als um Gründe der Zweckmässigkeit und der Staatsweisheit." ¹¹⁾

Uebrigens kann nicht betritten werden, dass diejenigen, welche sich auf den Standpunkt Heuslers stellten, sich einer gewissen Biegung der traditionellen Rechtsanschauung "schuldig" machten. Stadtschreiber Dr. Usteri schrieb in der "NZZ" ¹²⁾, dass nun anders als bis anhin, das allgemeine Landesinteresse über das Gemeindeinteresse gestellt werden müsse. Dieser Umdenkungsprozess stellte selbstverständlich Anforderungen, denen nicht alle gleich gut gewachsen waren.

3 CHRONOLOGISCHER UND INHALTLICHER ABRISS DER VEREINIGUNGSBEMÜHUNGEN VON DER AUSSERSIHLER PETITION VOM 1. NOVEMBER 1885 BIS ZUR KANTO- NALEN VOLKSABSTIMMUNG VOM 9. AUGUST 1891

31 DIE AUSSERSIHLER PETITION ALS WENDE- UND AUSGANGSPUNKT

Mit der Aussersihler Petition kam jene Entwicklung in Gang, die nach 6-jährigem Hin und Her in der totalen Verschmelzung von Zürich und Ausgemeinden zu einer neuen Stadt ausmünden sollte.

Am 1. November 1885 hiess die Gemeindeversammlung eine von der gemeinderätlichen Vereinigungskommission¹⁾ ausgearbeitete Petition mit folgendem Wortlaut gut:

"An den hohen Kantonsrat des Kantons Zürich.

Herr Präsident!

Hochgeachtete Herrn!

Die Gemeindeversammlung Aussersihl, die am 1. November 1885 stattgefunden, hat nachstehende Beschlüsse gefasst:

1. Es sei der hohe Kantonsrat zu ersuchen, gestützt auf Art. 47 Al. 3 der zürcherischen Staatsverfassung die Frage der Total-Zentralisation von Zürich und Ausgemeinden in Beratung zu ziehen und mit tunlichster Beförderung eine bezügliche Vorlage ausarbeiten zu wollen, auch für den Fall, dass gewisse Aenderungen an Verfassung und Gesetz einzutreten hätten.
2. Es sei der hohe Kantonsrat ferner zu ersuchen, der Gemeinde Aussersihl ein vorläufig zinsfreies Anleihen im Betrage von Fr. 300'000 für Erstellung weiterer Schullokalitäten und die dringendsten Neubauten der politischen Gemeinde gewähren zu wollen." ²⁾

Anlass zu diesem Schritte gab die immer unhaltbarer werdende Finanzlage der Gemeinde Aussersihl. ³⁾ Die Gemeindebehörden mussten auf die "brennende Frage: Wie kann unserer Gemeinde geholfen werden?" ⁴⁾ unbedingt eine Antwort finden. Als allein taugliches

Mittel erachteten sie die Totalvereinigung, bis zu deren Verwirklichung der Staat mit zinsfreien Darlehen aushelfen müsse. Diesem Hauptanliegen entsprechend war auch die Konzeption des Schriftstückes: "Die Petition muss meiner Ansicht nach in einem Zuge durchgelesen werden können und soll gleichsam mit einem Schlage die Situation darstellen und die Zentralisation als gerecht und durchführbar erscheinen lassen." ⁵⁾ Details konnte daher keine Beachtung geschenkt werden. Im Vordergrund stand eine mehr generelle Betrachtungsweise.

Die Begründung der Petition unternahm es in geschickter Art und Weise, die Verhältnisse in Auszersihl als übles Geschwür einer noch unbewältigten Grossstadtentwicklung darzustellen, an dessen Entstehen alle beteiligten Gemeinden gleichermassen verantwortlich gemacht werden müssten. Neben der Stadt hätten auch die Ausgemeinden "aus der Abschiebung der Arbeiterelemente vorzugsweise nach der Gemeinde Auszersihl indirekt ihren grossen Profit gezogen und daher darf Auszersihl auch ihnen gegenüber die Zentralisationsforderung geltend machen." ⁶⁾ Auszersihl betrachtete sich als "Opfer eines Kulturprozesses." ⁷⁾

Von einer solchen Betrachtungsweise ausgehend, konnte Auszersihl die Vereinigung nicht nur als Mittel zur Hilfe an Auszersihl anpreisen, sondern auch als unumgängliche Entwicklung schlechthin. "Ueberhaupt ist eine natürliche Entwicklung der einzelnen Quartiere des Platzes Zürich, wie des Ganzen, nur nach vollbrachter Zentralisation möglich und gedenkbar, und es ist vollkommen widersinnig, wenn immer noch an dem Standpunkte festgehalten wird, die Zehngemeindewirtschaft ⁸⁾ sei eigentlich doch das den Verhältnissen Angemessene. Zürich und Ausgemeinden bilden faktisch einen Körper oder drängen dazu hin. Dieser Körper kann nur dann richtig gedeihen, wenn die Einheit vollständig durchgeführt ist. Das Blut soll ungehindert vom Herzen in die Extremitäten und von da wiederum ungehindert ins Herz zurückströmen; nur dann gedeihen Herz und Extremitäten, ein jedes nach seiner Anlage und Bestimmung, nur dann werden Abnormitäten jeder Art vermieden, nur dann gedeiht der ganze Körper, bildet einen möglichst leistungsfähigen, den Kampf ums Dasein siegreich bestehenden Organismus." ⁹⁾

Wenn die Vereinigung einerseits als notwendig und gerecht erscheinen sollte, so andererseits auch als durchführbar, vor allem im Hinblick auf die schlechte Finanzlage. Die Petition gab daher der Ueberzeugung Ausdruck, dass ein wirklich lebensfähiges Gemeinwesen geschaffen werden könne. "Zürich und Ausgemeinden können sich, wenn zentralisiert, selber helfen."¹⁰⁾ Gerade um die kantonalen Behörden und den Souverän günstig zu stimmen, musste diese Voraussetzung gemacht werden, denn Ausersihl wusste um die Problematik des staatlichen Darlehensgeschäftes sehr wohl. "Genügende Staatssubventionen endlich könnten nur auf dem Gesetzeswege dekretiert werden; bezügliche Vorlagen aber hätten, um der Konsequenzen willen, keine Aussicht auf Annahme."¹¹⁾ Dass die Landschaft, auf deren Kosten Zürich und Ausgemeinden sich wenigstens teilweise entwickelten, zu einer Art Subventionierung der Zürcher Verhältnisse bereitfinden würde, das musste klarerweise als höchst unwahrscheinlich beurteilt werden.

311 Die Behandlung der Petition im Kantonsrat

Am 16. November 1885 gelangte das Ausersihler Gesuch im Kantonsrat zur Verhandlung. Der Kantonsrat beschloss, die Ausarbeitung eines Entwurfes für ein Vereinigungsgesetz dem Regierungsrat zu übertragen. Die aus den Regierungsräten Eschmann, Nägeli-Abegg und Grob zusammengesetzte Vereinigungskommission ging jedoch äusserst vorsichtig und wenig entschlossen ans Werk; erst mit Datum vom 14. Juni 1889 schloss sie ihre Arbeiten¹⁾ ab.

Bezüglich des Darlehensgesuches beschloss man, dieses Geschäft zuerst einer regierungsrätlichen und nachher einer kantonsrätlichen Kommission zur Begutachtung und Antragstellung zu überweisen. Aufgrund dieser Kommissionsarbeit fasste das Kantonsparlament am 17. August 1886 seine Entschlüsse. Hier fiel eine Vorentscheidung, die dem weiteren Diskussionsverlauf ohne Zweifel eine gewisse Konstanz und Stabilität verlieh.

Dass Ausersihl geholfen werden musste, darüber herrschte volle Einstimmigkeit.²⁾ Hingegen schieden sich die Geister über der Form, in der diese Hilfe zu leisten sei. Die kantonsrätliche Kommission

unterbreitete daher einen Mehrheits- und einen Minderheitsantrag.

Die Petition forderte ein "vorläufig zinsfreies Anleihen von Fr. 300'000". Da verfassungsmässig die Kompetenz des Kantonsrates, einmalige Ausgaben à fond perdu zu beschliessen, mit höchstens Fr. 250'000 angesetzt war, muss vermutet werden, Auszersihl habe absichtlich verhindern wollen, lediglich eine Subvention oder ein Geschenk zu erhalten. Da Anleihen zurückbezahlt werden müssen, konnte ein solches nur dann gewährt werden, wenn ausreichende Garantien für eine Rückerstattung erbracht werden konnten. Dazu war Auszersihl aber ganz offensichtlich nicht in der Lage. Eine Minderheit der kantonsrätlichen Kommission erachtete es daher für angebracht, dem Kind auch den richtigen Namen zu geben. "Sie betrachtet das Darleihen nur nominell als solches, in Wirklichkeit aber als eine einmalige Ausgabe, an deren Wiedererstattung sie zweifelt, und betreibt auf die Verfassung gestützt dem Kantonsrat das Recht, eine solche Ausgabe im Betrage von über Fr. 250'000 zu dekretieren." ³⁾ Dieser Argumentation folgte der Kantonsrat jedoch nicht, sondern stellte sich auf die Seite des Mehrheitsantrages: "Der politischen Gemeinde Auszersihl wird zum Bau neuer erforderlicher Schullokalitäten und zum Zwecke, ihr bis zur Lösung der grundsätzlichen Frage einer Vereinigung von Zürich aus Ausgemeinden die Erfüllung ihrer gesetzlichen Obliegenheiten zu ermöglichen, ein 4 %iges Darlehen bis auf Fr. 300'000 auf die Dauer von 20 Jahren bewilligt." ⁴⁾

Hinter dem Modus der Hilfeleistung verbargen sich zwei voneinander grundlegend verschiedene Taktiken bezüglich des weiteren Vorgehens in der Vereinigungsangelegenheit. Diejenigen, die der Vereinigung kühl, skeptisch oder abweisend gegenüberstanden, erblickten in einem Darleihen eine fatale Verknüpfung zweier Probleme- Vereinigung und Hilfe an Auszersihl -, die ihrer Meinung nach schön säuberlich voneinander getrennt behandelt werden sollten. Die andere Seite dagegen wünschte aber geradezu, eine Verbindung zwischen den beiden Fragenkomplexen herzustellen. Auszersihl betonte nämlich, was als Sicherheit für die Rückzahlung angeboten werden könne,

"sei die langsam aber sicher heranziehende Zentralisation von Zürich und Ausgemeinden."⁵⁾ Das noch nicht existierende Neu-Zürich trat somit in Schulden zum Staate. Die Schlussfolgerung, dass dieser nur bei einer Verwirklichung des Vereinigungs-Projektes wieder zu seinem Geld kommen würde, - und daran war die Landschaft sehr interessiert -, konnte nicht umgangen werden. Das demokratische "Zürcher Volksblatt", das Sprachrohr der Ausersihler Vereinigungsfreunde, nannte mit Recht den Kantonsratbeschluss denn auch ein "auf die Vereinigung abzielendes Präjudiz."⁶⁾

In den Verhandlungen um die weiteren Hilfesuche Ausersihls tauchte jedesmal die genau gleiche Problematik wieder auf, aber die Praxis des Kantonsrates vom 3. August 1886 erfuhr keine grundsätzliche Aenderung mehr. Die zunehmende Verschuldung Ausersihls beim Staate infolge noch mehrerer weiterer Anleihen entwickelte sich zu einer immer schärfer werdenden Waffe in den Händen der Vereinigungsfreunde, die diese geschickt zu führen wussten. "Wir teilen die Ansicht des "Zürcher Volksblattes", dass ein weiteres Gesuch ⁷⁾ nur dann auf Bewilligung durch den Kantonsrat rechnen darf, wenn derselbe an Hand einer durchberatenen Zentralisationsvorlage dem Volke zugleich sagen kann, nicht nur, dass es sich um das letzte Darlehen an Ausersihl handle, sondern auch, dass Garantie für Rückzahlung aller drei Darleihen geschaffen sei. Es ist also hohe Zeit, dass die Regierung mit ihrem Vereinigungsprojekt hervortrete und der Kantonsrat diese Angelegenheit rasch erledige." ⁸⁾ Auf der Landschaft war man teils recht ungehalten über die immer weitergehende staatliche Hilfe, und Bezirksrat Eberhard aus Kloten meinte sogar, es handle sich "um die Aufschiebung der Vereinigung, bis der Staat eine Aussteuer von einer Million an das Brautkind verabfolgt hat. - Auf dem Lande ist man nicht dieser Meinung. - Zürich hat von der Entwicklung dieses Platzes sehr viel profitiert, während die Landschaft durch diese Verhältnisse verarmt." ⁹⁾ Fritsch und Amsler, die radikalsten Anwälte der Vereinigung, verstanden es ausgezeichnet, diese Stimmung auszunützen, indem sie die Anleihungsgesuche immer im psychologisch günstigen Moment stellten, so das letzte Mal kurz vor der Volksabstimmung über das

Vereinigungsgesetz am 9. August 1891, als Aussersihl für den Fall einer Verwerfung der Vorlage beim Kantonsrat um ein neuerliches Darleihen von nicht weniger als Fr. 855'000 nachsuchte!¹⁰⁾ Die Gegner nannten dies "einen sehr listigen Handstreich, damit das Landvolk kopfscheu werde und sage: Wir wollen vereinigen, dann sind wir sie los."¹¹⁾ Tatsächlich anvisierte das "Zürcher Volksblatt" genau dieses Ziel: "Die Opposition auf der Landschaft wolle bedenken, dass letztere nur die Wahl hat zwischen Zustimmung zur Vereinigung oder - zahlen."¹²⁾

Inwiefern das ganze Darlehensgeschäft als treibende Kraft angesehen werden kann, ist natürlich schwierig zu beurteilen. Die ganz rechts stehende "Zürcher Freitagszeitung" hielt als Bekämpferin eines Gross-Zürich mit bitteren Vorwürfen nicht zurück. "Niemals hätte man es gewagt, diesen Zwang¹³⁾ als allgemeinen Verfassungsgrundsatz aufzustellen, wenn die Vereinigung nicht in ungehöriger Weise mit der Erlösung Aussersihl aus seiner schwierigen Lage zusammengehängt und von Anfang an mit der ausschliesslichen Rücksicht auf dieses letzte Ziel im Kantonsrat behandelt worden wäre."¹⁴⁾ Schon im Jahre 1888 warnte auch die "NZZ" vor einer Verquickung der Darlehensfrage mit der Vereinigung, um die Frage der Zentralisation nicht in einer Weise zu präjudizieren, "welche den Kanton dazu führen könnte, die Vereinigung zu erzwingen, lediglich um eingegangene Schuldenverhältnisse zu konsolidieren."¹⁵⁾

Tatsächlich war es aber keineswegs so, dass die missliche Lage Aussersihls die Politiker dazu verleitet hätte, unsorgfältige und überstürzte Lösungen auszuarbeiten. Während der stürmische Fritsch mit einer Vollendung des vereinigten Zürich für den Zeitraum von 1889/90 rechnete, trat dieses dann ja erst mehrere Jahre später ins Leben. Mögen die Darleihen dem Gang der Vereinigungsdiskussion auch eine gewisse Unausweichlichkeit verliehen haben, deren Tempo der Behandlung haben sie jedoch kaum direkt bestimmen können.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Petition von Aussersihl ihre Rolle als Initialzündung vollauf erfüllte. Der Regierungsrat meinte in seinem Bericht denn auch, dass von da an die Notwendigkeit

der Vereinigung kaum mehr in Frage gestellt worden sei. "Man scheint dies allseits ausdrücklich oder stillschweigend zugegeben zu haben. Um so lebhafter beschäftigte die Gemüter die Frage, wie das neue Gemeinwesen einzurichten sei."¹⁶⁾ Tatsächlich kann nicht übersehen werden, dass die Petition sehr wenig wirklich Konkretes zu sagen wusste, und sehr wichtige und komplexe Probleme, wie etwa das Steuer- und Finanzwesen, tat sie mit naiven Wendungen ab. Natürlich wollte sie auch kein Gesetzesentwurf sein, aber den Eindruck, dass die vorhandenen Schwierigkeiten bewusst oder aus Ignoranz verdrängt wurden, wird man nicht los. Escher nannte das Schriftstück daher "geschickt abgefasst, aber nicht gerade objektiv."¹⁷⁾ Als Grundlage für ein Vereinigungsgesetz war die Ausersihler Schrift nicht zu gebrauchen.

32 PRIVATE UND HALBAMTLICHE BEMÜHUNGEN

321 Tätigkeit von Gesellschaften

Nachdem die Auszersihler Petition im Kantonsrat eine günstige Aufnahme gefunden hatte, setzte auf verschiedenen Ebenen des privaten Lebens eine ziemlich lebhaft Tätigkeit ein. Die "Statistisch-volkswirtschaftliche Gesellschaft" und die "Gemeinnützige Gesellschaft von Auszersihl" veranstalteten eine ganze Reihe von Vorträgen, in denen Fachreferenten und bekannte Lokalpolitiker im Hinblick auf die Vereinigung einzelne Problemkreise zu analysieren versuchten. Dabei zeigte es sich nur allzu deutlich, wie wenig man noch in der Lage war, sich ein wirkliches Bild vom vereinigten Zürich zu machen.¹⁾ Immerhin traten bereits hier die vielen kontroversen Auffassungen hervor, die dann bis zuletzt hartumkämpfte Positionen bleiben sollten.

322 Die "Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden"¹⁾

Den ersten ganzheitlichen und einigermaßen systematisch durchdachten Entwurf für Neu-Zürich lieferte eine Kommission²⁾ der offiziellen "Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden": "Grundzüge einer Organisation für die neue Stadtgemeinde Zürich", datiert vom Januar 1888. Der Kommission, in der Demokraten und Liberale zusammenarbeiteten, war es nach eigener Aussage darum zu tun, "eine gemeinverständliche und systematische Darstellung einer für die Bedürfnisse der neuen Gemeinde geschaffenen Organisation zu geben."³⁾

Die "Grundzüge" suchten eine speziell auf das neue Gemeinwesen zugeschnittene Ordnung zu konstruieren. Ausgangspunkt und entscheidendes Kriterium aller Ueberlegungen bildeten dessen Bedürfnisse. Es wird das Bild einer straff geführten, weitgehend zentralisierten, einer einheitlich und übersichtlich organisierten Gemeinde entworfen. Nirgends wird auch nur versucht, ans Bestehende

anzuknüpfen, sondern es soll wirklich von vorne, von neuem begonnen werden. Am deutlichsten zeigt sich dieser revolutionäre Zug bei der Frage nach der Kreiseinteilung, wo "ein Aufgehen der bisherigen Gemeindegrenzen als wünschbar erachtet" wird.⁴⁾ Klarerweise sah gerade etwa Stadtschreiber Dr. Usteri in dem im Wurfe liegenden Projekt bestechende Möglichkeiten, dem Jammer der Zehngemeindewirtschaft zu Leibe zu rücken. "Es ist als eine Errungenschaft der Vereinigung zu betrachten, dass diejenigen öffentlichen Institute, welchen die Feststellung der bürgerlichen und der ortsanwesenden Bevölkerung, der in ihr sich vollziehenden Veränderung und die Vermittlung ihrer Beziehungen mit der Gemeinde, bzw. dem Staate obliegt, zentralisiert und dadurch in die Lage versetzt werden können, einheitlich, zuverlässig und fruchtbringend zu arbeiten. Diese öffentlichen Institute sind das Zivilstandsamt, das Kontrollbureau und die Militärsektion, in einem gewissen Sinne auch das Steuerbureau." ⁵⁾

Eine zentralistische Organisationsstruktur sollte auch das Schulwesen haben: "Die Stadtverordnetenversammlung (Stadtparlament) wählt ferner die Lehrer und Lehrerinnen der Primar- und Sekundarschule nach Entgegennahme eines Vorschlages des Stadtrates."⁶⁾
(Exekutive)

Aus diesem Vorschlag kann auch ein weiteres wichtiges Element der "Grundzüge" herausgelesen werden, nämlich die Tendenz, möglichst im Sinne eines ungestörten Verwaltungs- und Regierungsmechanismus von der direkt-demokratischen Ordnung abzurücken: "Der Vorschlag der Kommission beabsichtigt in der Stadtverordnetenversammlung eine Institution zu schaffen, welche den Schwerpunkt der Gemeindeverwaltung und ihres Haushaltes bildet."⁷⁾ Die wegfallende Gemeindeversammlung würde durch das Referendum ersetzt. "Wenn mit der Gemeindeversammlung eine Instanz weggefallen ist, so dürfte diese Reduktion der Gemeindeorgane durch vermehrte Geschäftskenntnis der übrig bleibenden voll aufgewogen werden."⁸⁾

Unter den herrschenden Umständen wichtig war das solid bearbeitete Kapitel über das Finanzwesen. Dieser Abschnitt dürfte von Escher stammen, der sich nach eigenen Aussagen dafür einsetzte, Neu-

Zürich auf eine solide finanzielle Grundlage zu stellen und eine "allzugrosse Ueberlastung des Gemeindehaushaltes mit Steuern und Schulden" zu verhindern.⁹⁾ Ein Hauptargument der Vereinigungsgegner, die Zentralisation sei aus finanz-ökonomischen Gründen höchst schädlich und daher unmöglich, erhielt nun einen schweren Stoss. Allerdings basierten die Berechnungen auf der Annahme, dass den Gemeinden die Einkommensbesteuerung zuerkannt würde.

Gesamthaft gesehen darf man feststellen, dass diese Studie wesentliche Denkanstösse für die spätere gesetzgeberische Arbeit hat vermitteln können. Als Schwachstelle sollte sich erweisen, dass kantonapolitische Ueberlegungen in diesen Entwurf keinen Eingang fanden. Im Hinblick auf das Referendum war dieser Punkt jedoch wichtig. Zudem nahmen die "Grundzüge" wenig Rücksicht auf das Bestehende; ein Kompromiss zwischen Alt und Neu wurde nicht angestrebt; das Schwergewicht lag eindeutig auf dem Neuen.

Die "Grundzüge" lieferte einen der besten Anhaltspunkte dafür, dass von einer auf Freiwilligkeit und gutem Willen begründeten Vereinigungsbewegung nicht sehr viel erwartet werden durfte. Am 3. Mai lud die Kommission alle Mitglieder der Vereinigung auf den 17. Mai 1888 dazu ein, über ihren Bericht zu beraten und zu Handen des Regierungsrates Beschlüsse zu fassen. Mit andern Worten hätte sich hier die günstige Gelegenheit geboten, durch einen von allen Vereinigungsgemeinden unterstützten Antrag auf die Arbeiten der regierungsrätlichen Kommission eventuell Einfluss ausüben zu können. Statt dessen scheiterte die Beschlussfassung einmal mehr am Lokalpatriotismus, so dass man dem Regierungsrat nur wenig imponierende "Ergebnisse der Beratungen" übergeben konnte. Viele der Beteiligten sahen "die allerdings zum Teil sehr wichtigen Fragen noch nicht als spruchreif" an.¹⁰⁾ Der Wert des ganzen Unternehmens wurde nochmals herabgemindert, weil einzelne Gemeinden - Enge und Wollishofen - direkten passiven Widerstand leisteten und der Einladung keine Folge gaben, da die Versammlung sowieso "keinen offiziellen Charakter" hätte. "Unsere Gemeindebehörden haben sich mit der Zentralisationsfrage noch nie befasst, und wenn das eine oder andere Mitglied an Ver-

sammlungen zur Besprechung derselben teilgenommen hat, so geschah dies nicht in amtlicher, sondern in rein privater Stellung."¹¹⁾

Ein interessanter Punkt wäre auch die Frage, ob die ausländische Gesetzgebung auf die "Grundzüge" Einfluss ausgeübt hatte. Tatsache jedenfalls ist, dass sich der Gemeinderat Auszersihl¹²⁾ mit deutschen Vereinigungsgesetzen befasste. Da Amsler und Escher in der die "Grundzüge" ausarbeitenden Kommission mitwirkten, wäre diese Vermutung nicht abwegig.

33 DIE ARBEITEN DES REGIERUNGSRATES

Nach ziemlich genau dreieinhalb Jahren trat der Regierungsrat mit seinen Vorstellungen über die Vereinigung an die Oeffentlichkeit. Vorausgegangen waren sehr umfangreiche und detaillierte statistische Erhebungen über alle irgendwie in Betracht fallenden Verhältnisse, deren Resultate in der ersten Hälfte des Jahres 1888 in zwei Bändchen gedruckt herausgegeben wurden.¹⁾

Verständlicherweise erregte das lange Schweigen der Regierung da und dort Unwillen. Da sich in Aussersihl die Lage von Jahr zu Jahr zusehends verschlechterte, sah sich Fritschi veranlasst, im Frühjahr 1888 zur Tat zu schreiten. Im psychologisch günstigen Zusammenhang mit der Behandlung des zweiten Aussersihler Anleihegesuches fasste der Kantonsrat auf sein Begehren hin folgenden Beschluss: "Der Regierungsrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen, durch welche Massnahmen der unhaltbare finanzielle Stand der Gemeinde Aussersihl dauernd gebessert werden könnte, und darüber binnen Jahresfrist dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu hinterbringen."²⁾

Anscheinend kamen aber die Arbeiten auch jetzt noch nicht recht in Schwung, so dass sich Fritschi mit dem demokratischen Regierungsmitglied Dr. Stössel zu einer vertraulichen Besprechung traf, über deren Ergebnis er am 22. November 1888 den Gemeinderat von Aussersihl informierte. Er hatte von Stössel den Hinweis bekommen, "es müsse der Gemeinderat bei der regierungsrätlichen Kommission offizielle Schritte tun, dass die Beratungen für Ausarbeitung eines Entwurfes beginnen (!) und nicht mehr unterbrochen werden."³⁾ Fritschi und Walcher wurden vom Direktor des Innern, Eschmann, in Audienz empfangen, und von ihm erhielten sie dann die Zusicherung, "dass die regierungsrätliche Kommission vom nächsten Neujahr an regelmässig allwöchentlich eine Sitzung halte."⁴⁾

Das mochte Fritschi jedoch keineswegs zu genügen. Genau ein Jahr nach seiner ersten Motion folgte - zeitlich darauf abgestützt -

eine zweite, die am 8. März 1889 zu folgendem Kantonsratsbeschluss führte: "Der Regierungsrat wird eingeladen, wenn möglich auf eine ausserordentliche Session in der 2. Hälfte Mai, spätestens aber auf die ordentliche Junisession dem Kantonsrat diejenigen Gesetzesvorlagen, welche eine Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden zum Gegenstand haben, einzubringen."⁵⁾ Frittschi vergass auch bei dieser Gelegenheit nicht, die Notlage Ausser Sihls realistisch zu schildern und neue Darlehensgesuche in Aussicht zu stellen!

Mit dem Kantonsratsbeschluss vom 8. März 1889 trat man in eine entscheidende Phase, denn zum erstenmal wurde in aller Form und bestimmt davon ausgegangen, dass der Regierungsrat eine Vorlage über ein Vereinigungsgesetz zu machen hätte, und nicht nur darüber, "durch welche Massnahmen der unhaltbare finanzielle Stand der Gemeinde Ausser Sihl gebessert werden könnte." In Gemeinden, wo man der Zentralisation skeptisch und mit wenig Sympathien gegenüberstand, brachte der Kantonsratsbeschluss das Blut in Wallung. Die kurze Frist bis spätestens zum Juni erlaubte der Regierung unter gar keinen Umständen mehr, die beteiligten Gemeinden offiziell um ihre Meinung zu fragen. Dr. Zuppinger (Stadt Zürich) hatte aber schon zu Beginn des Jahres 1886 namens der städtischen Vertreter im Kantonsrat die offizielle Erklärung abgegeben, dass es als das gute Recht der beteiligten Gemeinden zu gelten habe, bei der Vereinigung mitzuwirken.⁶⁾

Was den einen Gemeinden aus grundsätzlichen Ueberlegungen äusserst gelegen kam - Ausser Sihl sah in einer Befragung der Gemeinden nur einen unnötigen Zeitverlust -, forderte den schärfsten Protest der andern heraus. Am 19. März 1889 richtete die Stadt mit Unterstützung von Enge, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Riesbach und Unterstrass an die Regierung folgendes Gesuch: "Sie möchten beschliessen, es seien die beteiligten Gemeinden vor Einreichung der Vorlage an den Kantonsrat und unter Kenntnissgabe der Ergebnisse ihrer Untersuchungen und Beratungen über die von der Gemeinde Ausser Sihl nachgesuchte Vereinigung anzuhören."⁷⁾ Ausser Sihl startete mit seinen Freunden zusammen sofort eine Gegenoffensive. Mit Schreiben vom 23. März 1889 wurde der Regierungs-

rat eindringlich ersucht, dem städtischen Gesuch "keine Folge zu geben", ⁸⁾ da der Kantonsrat einen entsprechenden Beschluss nicht gefasst habe.

Die Stadt und die sechs Ausgemeinden drangen mit ihrem Begehren nicht durch. "Der Regierungsrat konnte diesem Wunsche schon deshalb nicht entsprechen, weil die Einladung des Kantonsrates vom 25. Februar des Jahres sehr strikte lautete und einen für ein solches Vorgehen zu kurzen Termin feststellte." ⁹⁾ Ueberdies betrieb sich die Regierung darauf, dass die Frage der Zentralisation schon seit Ende 1885 in allen möglichen Vereinigungen erörtert worden sei und sich daher eine Befragung der Gemeinden erübrige. Demgegenüber machte die Stadt nicht zu Unrecht geltend, diesen Veranstaltungen sei keinesfalls die Bedeutung einer offiziellen Kundgebung zugekommen und "sie können eine solche nicht ersetzen." ¹⁰⁾ Die Regierung konterte damit, dass der Kantonsrat immer noch die Möglichkeit haben werde, die Vereinigungsgemeinden zu begrüßen. Mit dieser Vertröstung wollte sich die Stadt aber nicht abspesen lassen, weil "durch jene Anfrage auch das nicht mehr erreicht würde, was auf dem von uns vorgeschlagenen Wege im allseitigen Interesse erreicht werden könnte. Der Regierungsrat ist die oberste administrative Instanz in Verwaltungssachen und führt die Oberaufsicht über das Gemeindewesen. Er ist dazu berufen, für die Behandlung der ihm obliegenden Geschäfte die sachlichen Gründe in erste Linie zu stellen und die Vorlagen an den Kantonsrat in materieller Hinsicht vollständig durchzuarbeiten. Der Kantonsrat geht dagegen von mehr allgemeinen, politischen Gesichtspunkten aus, und die grosse Zahl seiner Mitglieder gestattet ihm nicht, sich gleichmässig mit den Einzelheiten zu befassen. Auch müssen die Verhältnisse einer städtischen Gemeindeverwaltung vielen Abgeordneten naturgemäss so fremd sein, dass ein völliges Eingehen und Erfassen derselben ihnen nicht zugemutet werden darf. - Endlich stehen die Gemeinden dem Kantonsrate gegenüber auf einem weit ungünstigeren Boden, weil derselbe dannzumal bereits die Vorlage des Regierungsrates in Händen hat, und weil erfahrungsgemäss und schon aus dem Grunde weitgehende Abänderungsanträge Mühe haben durchzudringen, da solche die Einheit des

Grundgedankens eines Gesetzesentwurfes leicht stören."¹¹⁾ Die Stadt klassifizierte das Vorgehen des Regierungsrates als "ungerecht". Diejenigen Gemeinden, die sich auf den von Prof. Wyss¹²⁾ formulierten Standpunkt stellten, fühlten sich überspielt, hintergangen und in eine sehr ungünstige Position abgedrängt. Die Aussicht, dass ohne ihre Mitarbeit dem Kantonsrat Gesetzesvorschläge unterbreitet würden, erweckte bei ihnen recht gemischte Gefühle, da man der Regierung eine einwandfreie, vollumfängliche und auf die Interessen des neuen Gemeindewesens zugeschnittene Bearbeitung des Vereinigungsprojektes aus eigenen Kräften nicht zutraute.¹³⁾ Den Aussersihlern schob man zornig die Schuld für das nun plötzlich unverantwortlich rasch gewordene Tempo zu, womit das Vereinigungsgeschäft behandelt werden sollte, und sprach von verdächtigen Drängeleien und Zwängeleien.

Die Antwort der Gegenpartei liess natürlich nicht lange auf sich warten. Das "Zürcher Volksblatt" unterstützte voll und ganz die ablehnende Haltung der Regierung. Der Stadt wurde zum Vorwurfe gemacht, sie habe sich bis jetzt äusserst passiv verhalten und dadurch genau jenen Dialog, den sie heute suche, verhindert. "Warum reichte die Stadt das heutige Begehren nicht ein unmittelbar nach dem Zeitpunkte, da Aussersihl das Zentralisationsbegehren in aller Form stellte, oder doch wenigstens in dem Zeitpunkte, da der Kantonsrat den Regierungsrat beauftragte, binnen Jahresfrist Bericht und Antrag darüber einzubringen, wie der Gemeinde Aussersihl dauernd geholfen werden könne?"¹⁴⁾ Die beiden Zeitpunkte hätten doch das für sich gehabt, dass die Fertigstellung eines regierungsrätlichen Entwurfes noch einige Verzögerungen ertragen haben würde. Warum also erst heute, da es - wir wiederholen es - zu spät ist?"¹⁵⁾ Selbst die liberale "Limmat" mass einer Mitarbeit der Gemeinden kein grosses Gewicht bei. "Wenn der Regierungsrat sich mit den Gemeinden verständigen sollte, so müssten auch diese sich untereinander verständigen können. Die Vergangenheit¹⁶⁾ lehrt jedoch, dass wenig Aussicht vorhanden ist, eine solche Verständigung zuwege zu bringen." Der einzige Weg, der zum Ziele führe, bestehe darin, "ein Gesetz zu erhalten, welches die Vereinigung ausspricht."¹⁷⁾

Die Gegner des stadträtlichen Gesuches erblickten dahinter auch weniger den aufrichtigen Wunsch zu einer konstruktiven Aktivität, als vielmehr einen taktischen Schachzug. "Denn klar muss jedem aufrichtigen Freund der Zentralisation sein, dass auf diese Weise das angefangene Werk einfach in den Hafen von Apia geleitet und den Korallenriffen preisgegeben wird - wenn der hohe Regierungsrat die goldene Brücke, welche man ihm für eine Verschleppung der Sache gebaut hat, beschreiten würde." ¹⁸⁾ Wenn man sich an die Verhandlungen um die Ausersihler Anleihensgesuche erinnert, wo vor allem die städtischen Vertreter jedesmal mit Vehemenz dagegen protestierten, von einem vereinigten Zürich als sichere und in nächster Zeit nicht zu umgehende Entwicklung zu sprechen, wird die Anschuldigung verständlich.

Ganz unverkennbar steuerte das gegenseitige Misstrauen einem krisenhaften und nicht ungefährlichen Höhepunkt zu, und im Moment schien es, als ob die die Mitsprache fordernden Gemeinden wegen der plötzlich entschlossenen Haltung des Regierungsrates in ihrem sicher geglaubten Recht verkürzt worden seien. Indessen sollte die Entwicklung eine - allerdings kaum voraussehbare - Wendung nehmen, da die Konzeption des regierungsrätlichen Gesetzesentwurfes den tatsächlichen Verhältnissen ganz einfach zuwenig Rechnung trug, sodass sich ein Neubeginn des Kantonsrates geradezu aufdrängte. Diese Tatsache verschaffte neue Möglichkeiten für die Mitsprache der Ausgemeinden und der Stadt.

Die Regierung sprach sich vorbehaltlos für die Totalvereinigung aus, wobei sie sich weitgehend der Argumente der Ausersihler Petition bediente. Obwohl die Dreierkommission die Zentralisationsfrage anhand der "Grundzüge" durchberaten haben soll, ¹⁹⁾ kam sie zu ganz anderen Ergebnissen. Nicht die Bedürfnisse der neuen Stadt gaben den Ausschlag, sondern in erster Linie kantonalpolitische Ueberlegungen. Nicht umsonst erklärte Regierungsrat Nägeli vor dem Gemeinderat Enge: "Die Frage der Zentralisation von Zürich und Ausgemeinden sei zu einer kantonalen geworden." ²⁰⁾ Als Behörde, die die Interessenlage des gesamten Kantons im Auge zu behalten hatte, kümmerte sich der Regierungsrat weniger um die innere Ausgestaltung der neuen Stadt, als vielmehr um die Definition ihres Ver-

hältnisses zum übrigen Kanton. "Aus diesem Grunde ist also das Fehlen verschiedener Bestimmungen, die, wenn es sich lediglich um die folgerichtige Ausführung eines Gedankens handeln würde, wie wir gerne zugeben, dem Vereinigungsgesetz ganz wohl anstünden. Bei dem eingeräumten, möglichst weitgehenden Rechte der Selbstkonstituierung wird die neue Gemeinde sich offenbar am besten befinden."²¹⁾ In letzterer Beziehung ging der Gesetzesentwurf sehr weit, wenn er etwa das glühend heisse Eisen der bürgerlichen Stiftungs- und Nutzungsgüter einfach der Verständigung unter den Gemeinden überlassen wollte und über die Finanzordnung nur wenig Worte verlor!

Der Regierungsrat hielt aus kantonpolitischen Gründen insbesondere am Prinzip der einheitlichen Gesetzgebung für Stadt und Land fest. "Betreffend die Organisation des neuen grossen Gemeinwesens war für den Regierungsrat der Grundsatz massgebend, so wenig wie immer möglich von den in unserem Gemeindewesen (Schulgemeinden inbegriffen) massgebenden Grundsätzen abzuweichen, also der Gemeinde Zürich eine Ausnahmestellung nur so weit durchaus erforderlich anzuweisen."²²⁾ So will der Regierungsrat an der selbständigen Schulgemeinde und an der Volkswahl der Lehrer unbedingt festhalten. Bezüglich der politischen Gemeinde geht aus dem Entwurf nicht klar hervor, welche Stellung das Parlament und die Bürgerschaft einzunehmen hätten. Das Fallenlassen der Gemeindeversammlung wird mehr oder weniger als selbstverständlich vorausgesetzt.

Dass der Regierungsrat sich mit einer näheren Umschreibung der Ordnung für Neu-Zürich nicht auseinandersetzte, könnte überdies auch noch damit zusammenhängen, dass in der regierungsrätlichen Kommission niemand sass, der nähere Kenntnisse über die städtischen Verhältnisse gehabt hätte.

Ohne dass die Vereinigungsgemeinden offiziell um ihre Meinung und Ansichten gefragt worden wären, legte der Regierungsrat seine Entwürfe am 15. Juli 1889 dem Kantonsrate vor, der über das weitere Vorgehen zu befinden hatte. Fritschi benutzte diese Gelegen-

heit wiederum, den dringlichen und unausweichlichen Charakter der Vereinigung herauszustreichen und stellte folgenden Antrag: "Die Verfassungs- und Gesetzesvorlage des Regierungsrates werden an eine 21-gliedrige Kommission gewiesen. - Diesselbe hat dem Kantonsrat auf die ordentliche Novembersession rechtzeitig Bericht und Antrag bezüglich beider Vorlagen einzubringen. - Eingaben seitens der beteiligten Gemeinden betreffend diese Vorlagen sind bis spätestens Ende August dem Präsidenten der kantonsrätlichen Kommission einzureichen."²³⁾ Daraufhin holte er zu einer eingehenden Begründung aus: Da im nächsten Frühling der Kantonsrat sich der Neuwahl zu unterziehen habe, müsse das Vereinigungsgesetz noch vor diesem Termin das Volksreferendum passiert haben. Andernfalls müsse, nach der Erfahrung zu urteilen, der neugewählte Kantonsrat mit dem ganzen Prozess nochmals von vorne beginnen. "Dazu komme, dass Auszersihl in die Notlagegerate, pro 1890 um ein drittes Staatsdarleihen nachzusuchen. Der gegenwärtige Kantonsrat müsse also darauf halten, dass er, der die Verantwortlichkeit auch für dieses dritte Darleihen zu tragen haben werde, die Zentralisationsfrage noch zu endgültigem Entscheide bringe."²⁴⁾ Fritschi wollte die Hauptfrage nun geradezu darin sehen, "in welchem Tempo der Gegenstand weiter verfolgt werden soll."²⁵⁾ Dies stand in krassestem Widerspruch zu einer soliden Mitarbeit der Gemeinden!

Offenbar schlug nun Fritschi doch eine etwas zu stürmische Gangart an, denn ausser verschiedenen städtischen Vertretern stellte sich auch der als ausgesprochen vereinigungsfreundlich bekannte Escher seinem Zeitplane entgegen, weil die ganze Angelegenheit so kurzfristig keiner eingehenden Beratung unterzogen werden könne. Escher erkannte klar - im Gegensatz zu Fritschi -, dass der regierungsrätliche Entwurf den Verhältnissen auf dem Platze Zürich viel zu wenig Rechnung trug. "Der Regierungsrat wollte allzuviel Bestimmungen der durch die Gemeinde selbst aufzustellenden Gemeindeordnung oder der freien Verständigung, sowie der Entscheidung der Verwaltungsbehörden überlassen. Hiermit waren aber die Einwohner unserer Stadt, wenigstens in den besser situierten Gemeinden, nicht einverstanden; sie wollten gewisse grund-

legende Punkte von vorneherein im Gesetz niedergelegt sehen, zum Beispiel mit Bezug auf die Kreiseinteilung, die Behandlung der sogenannten Volksrechte, der Bürgergüter usw. Auch glaubte der Regierungsrat allzusehr, die neue Gemeinde nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes einrichten zu können, während man in der Hauptstadt selbst dafür hielt, es seien nach verschiedenen Richtungen von den allgemeinen Grundsätzen abweichende organisatorische Bestimmungen aufzustellen."²⁶⁾

Die Arbeiten des Regierungsrates wurden einerseits den Vereinigungsgemeinden zur Vernehmlassung überwiesen und anderseits einer kantonsrätlichen 2ler Kommission zur weiteren Bearbeitung zugestellt.²⁷⁾ Nachdem noch in der Sitzung vom 15. Juli 1889 die Frist der kantonsrätlichen Kommission auf den Januar 1890 ausgedehnt geworden war, wurde etwas später auf ein Gesuch der Stadt und verschiedener Ausgemeinden hin die Vernehmlassungsfrist für die Gemeinden bis zum 15. Oktober 1889 verlängert, diejenige der Kommission überhaupt gestrichen.²⁸⁾

Das Einlenken des Kantonsrates auf die Forderung nach Fristerstreckung zeigt auf, wie ganz anders der Kantonsrat die Mitarbeit der Vereinigungsgemeinden für notwendig erachtete, als dies seinerzeit beim Regierungsrat der Fall gewesen war. Die einsichtige Haltung des Kantonsrates schaffte eine günstige Ausgangsposition. Anderseits zeigten die Verhandlungen in der kantonalen Legislative, dass die Vereinigung nun ohne weitere unnötige Verzögerung durchgeführt werden soll. Die Vereinigungsgemeinden mussten spätestens jetzt aus ihrer Reserve heraustreten und aktiv auf das im Entstehen begriffene Vereinigungsgesetz einzuwirken versuchen. Vor allem in der Stadt schien man sich dieser Situation bewusst geworden zu sein: Am Zustandekommen des Vereinigungsgesetzes sollte sie massgeblichen Anteil haben. Die Erfahrungen mit der regierungsrätlichen Kommission dürften zu diesem Wandel mit beigetragen haben.

34 DIE ERSTE VERNEHMLASSUNG DER VEREINIGUNGSGEMEINDEN ¹⁾

Zu dieser Zeit waren wenigstens die Gutachten von Heusler und Wyss bekannt, während dasjenige von Orelli am 1. Oktober folgte. Schematisch lassen sich die Reaktionen der Gemeinden anhand dieser Expertenberichte in drei Gruppen einteilen. Es gab Gemeinden, die eine Vereinigung unter allen Umständen herbeiwünschten. Wie eine solche durchzuführen wäre, interessierte sie nur am Rande. (Aussersihl, Wiedikon, Oberstrass, Hirslanden, Wipkingen, Unterstrass.) Eine zweite Gruppe von Gemeinden konnten sich zur Bejahung der Vereinigung durchringen, wollte sich aber ein weitgehendes Mitspracherecht sichern (Riesbach, Stadt). Eine dritte Gruppe konnte sich gegenüber der Vereinigung zu keiner konstruktiven Haltung entschliessen und leistete passiven Widerstand (Enge, Hottingen, Fluntern).

Zuerst zu den Gemeinden, die sich mit Heusler zusammen auf den Standpunkt stellten, Zwang sei durchaus zulässig, falls er im Sinne des öffentlichen Wohls ausgeübt werde. Und ihrer Meinung nach verdiente die Vereinigung diese Qualifikation selbstverständlich.

Von Aussersihl und Wiedikon liegen überhaupt keine offiziellen Stellungnahmen zum regierungsrätlichen Entwurf vor, so dass auf die Urteile der Lokalpresse abgestellt werden muss. Das "Zürcher Volksblatt" schreibt: "Gesagt sei hier bloss noch, dass der Entwurf ein wohldurchdachtes Ganzes, in lobenswerter, ja rührender Weise die Grundrechte des Volkes achtet."²⁾ Das Konzept, die innere Ausgestaltung Neu-Zürichs weitgehend der Gemeindeordnung zu überlassen, kommentierte die Redaktion desselben Blattes mit: "Ganz unser Standpunkt!"³⁾ Fritschi gab sogar der Ueberzeugung Ausdruck, sehr viele Probleme würden sich unter dem Drucke einer bereits beschlossenen Vereinigung wie von selbst lösen. Die Probleme dieser beiden Gemeinden bedurften auch gar keiner weiteren Erläuterungen mehr, da sie seit Jahren in aller Munde waren. Ausserdem mass Fritschi bekanntlich den Kundgebungen der Gemeinden nicht die geringste Bedeutung zu, sondern erblickte darin nur einen lästigen Hemmschuh gegen die rasche Verwirklichung der Vereinigung. Anscheinend gab man sich damit zufrieden, dass der Regierungsrat nun überhaupt eingelenkt hatte.

Etwas differenzierter verhielten sich diejenigen Gemeinden, die zwar grundsätzlich der Vereinigung auf der Basis des regierungsrätlichen Entwurfes positiv gegenüberstanden, es jedoch für nötig hielten, ihre speziellen Nöte und Wünsche in einer schriftlichen Eingabe an die kantonsrätliche Kommission in unverbindlicher Form darzulegen.³⁾

341 Oberstrass

In den Maiwahlen 1889 zur Neubestellung der Gemeindebehörden errangen die Demokraten die Oberhand. "Zum ersten Mal seit Dezennien hat nun Oberstrass einen in seiner Mehrheit demokratischen Gemeinderat."¹⁾ In der vom Gemeinderat zur Erläuterung und Klärung der Vereinigungsfrage niedergesetzten Kommission schlug sich dieser politische Umschwung insofern nieder, als der demokratische Nationalrat Schächli als Schöpfer der Eingabe betrachtet werden kann.²⁾ Die vehemente Befürwortung der Vereinigung dürfte aber nicht nur aus einer politisch-ideologischen Verwandtschaft zu Aussersihl resultiert haben; vielmehr waren die Gemeindeinteressen ausschlaggebend.

Die Gemeinde Oberstrass konnte bis jetzt aus ihrer verkehrstechnisch günstigen Lage keinen Profit schlagen. "Oberstrass, die fast am günstigsten gelegene Ausgemeinde oder Vorstadt von Zürich, ist trotz ihrer vorteilhaften und gesunden Lage, trotz der Nähe zum Bahnhof, der vor den Augen der ganzen Gemeinde liegt, trotz den eidgenössischen und kantonalen Anstalten,³⁾ die auf Gemeindegebiet oder direkt daran errichtet wurden, in seiner baulichen Entwicklung hinter allen andern Ausgemeinden zurückgeblieben und hat mit Ausnahme der südlichen Spitze den bäurischen Anstrich wie vor 20 und mehr Jahren beibehalten."⁴⁾ Die statistischen Erhebungen des Regierungsrates bestätigen dieses hier entworfene Bild durchaus.

In Oberstrass hatten sich im Verlaufe der vergangenen Jahre deutliche Symptome einer ungünstigen Entwicklung abzuzeichnen begonnen. "Seit einigen Jahren kämpft die Gemeinde mit Defiziten, und sie sah sich genötigt, den Steuerfuss fort und fort zu erhöhen."⁵⁾ Die Behörden beklagten sich darüber, dass die Kapitalvermehrung mit derjenigen der Bevölkerung nicht Schritt halte.⁶⁾ Neben der schwierigen Topographie wirkte auch die rasch ändernde Bevölkerungsstruktur sich nachteilig aus. "Die örtliche Lage der Gemeinde erschwerte den

Bau von Strassen und die bestehenden oder umgebauten erforderten bedeutende Unterhaltskosten. Die eidgenössischen Anstalten brachten zwar eine Vermehrung der Einwohnerzahl, aber ohne die erforderliche Erhöhung der Steuerkraft. Ein grosser Teil der Einwohner bestand aus der in städtischen Etablissements beschäftigten Arbeiterschaft." ⁷⁾ Unter dem Eindruck, ähnlich wie Auszersihl den sich häufenden Problemen auf die Dauer nicht mehr gewachsen zu sein, war man nicht darauf erpicht, länger selbständig zu sein. "Für die Gemeinde ist die baldige Zentralisation sehr notwendig. Wir wünschen, dass der Kantonsrat die Sache sofort an die Hand nimmt." ⁸⁾ Der regierungsrätlichen Arbeit legte man daher auch nichts in den Weg. "Wir schliessen uns im ganzen der Vorlage des hohen Regierungsrates an und erklären uns mit den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen einverstanden. Auch mit den in dem Gesetzesentwürfe ausgesprochenen Grundsätzen konnten wir uns befreunden." ⁹⁾

Wie damals die Auszersihler Petenten begnügte sich auch Schäppi nicht damit, die Vereinigung nur auf Grund der eigenen ungünstigen Verhältnisse zu fordern. Mit geradezu ideologisch anmutenden (und zeittypischen) Schlagworten schwang er sich aus den Niederungen der grauen Sachlichkeit auf die Ebene der grossen Schau. "Alle Zentralisation hat eine Vermehrung der Kraft zur Folge. Nichts macht den Menschen ohnmächtiger, als Isolierung, Zersplitterung, Zerklüftung. - Auf der Einheit, auf der durchschlagenden Macht eines Ganzen beruht alles Grosse der Gegenwart. Das ist die grosse Lehre, welche die Geschichte den jetzt lebenden Völkern vor die Augen führt. Ueberall können wir wahrnehmen, wie mann die Hilfsmittel zusammenlegt, wie sich die Kräfte zusammenschliessen, um in dem grossen Wettkampfe bestehen zu können." ¹⁰⁾ Recht pathetisch lautet auch der Schlusssatz der Eingabe: "Soll das Werk gelingen, so muss der Geist der Gemeinschaft und der Bruderliebe in unsere Herzen einziehen. Möge das geschehen." ¹¹⁾

342 Hirslanden

Grundsätzlich stimmten die politischen und Schulbehörden - aus eigener Kompetenz - einer Vereinigung überzeugt zu. "Die Vereinigung der Stadt Zürich mit den Ausgemeinden betrachten wir als eine naturgemässe Folge der Zeit." ¹⁾ Nüchterner als Oberstrass, stellte

Hirslanden seine eigenen Interessen unverhohlen in den Vordergrund! "Wir begrüßen dieselbe insofern, als dabei auch unseren Interessen die gleiche Berücksichtigung zu Teil wird, wie denjenigen anderer Stadtteile, resp. unserem Gebietsteil mit Bezug auf dessen Entwicklung im Sinne des § 30 des Verfassungsgesetzes des Regierungsrates gehörig Rechnung getragen wird. - Wenn also die Vorteile der Vereinigung in angedeutetem Sinne auch für uns sich verwirklichen werden, dann schliessen wir uns derselben zu-
trauensvoll an und glauben, wenn auch eine Minderheit unserer Behörde nicht von vorne herein sich mit allem einverstanden erklärt, dieselbe, in der Voraussicht, dass die Bestimmungen des zitierten § auch auf unsere Verhältnisse gebührende Anwendung finden, sich der Mehrheit anschliessen wird."²⁾ Der angesprochene Paragraph sah folgendes vor: "Nach Durchführung der Vereinigung sind die notwendigen Verbesserungen im Schulwesen (Herabsetzung der Schülerzahl usw.), im Polizeiwesen, bezüglich des Unterhaltes und der Reinigung der Strassen, in der Ausdehnung der Quellwasserversorgung, der Anlage der Trottoirs und der Kanalisation sowie der Beleuchtungseinrichtungen im Laufe von 15 Jahren so durchzuführen, dass diese Verwaltungszweige nach Verfluss des genannten Zeitraumes in der ganzen Gemeinde mit den durch die Lage und die Entwicklung der einzelnen Quartiere bedingten Modifikationen sich im wesentlichen im demselben Stande befinden."

Hier zeigt sich sehr deutlich, dass die wesentliche Grundlage der Haltung der Vereinigung gegenüber die eigene Interessenlage bildete! Hirslanden verfügte über relativ wenig Steuerkapital. Der Haushalt bewegte sich zwar vorläufig noch in gewohnten Bahnen, aber die Schulpflege erwartete für die nächsten Jahre eine rapide Verschlechterung der ohnehin schon gespannten Lage: Die Schulabteilungen seien bedenklich gross; die Lehrer würden hier, verglichen mit den anderen Gemeinden, am schlechtesten besoldet. Die dringende Sanierung dieser Verhältnisse trieb den jetzt schon hohen Steuerfuss nochmals hinauf. "Sind wir also gegenwärtig noch nicht in der Lage von Auszersihl, so gehen wir mit grosser Wahrscheinlichkeit derselben entgegen; auch wir sind bereits in hohem Grade zur Arbeitervorstadt geworden und daher sehr interessiert daran, dass die Solidarität aller Gemeinden, welche Gross-Zürich bilden, namentlich im Schulwesen zur Wahrheit werde."³⁾

Tatsächlich befand sich Hirslanden in einer nicht sehr vorteilhaften Lage, stand es doch im Schatten der beiden anderen, viel kräftigeren und der Stadt näher gelegenen Neumünstergemeinden, Hottingen und Riesbach. "Was die Oekonomie unserer Gemeinde anbelangt, so trägt jedenfalls deren geographische Lage Schuld, dass dieselbe gegenüber den Nachbargemeinden ausser allem Verhältnis steht. Diese letzteren, angrenzend an die Stadt, mit ausgezeichnetem Bauterrain veranlagt, haben sich rasch und leicht entwickelt und sind dadurch zum Sammelpunkt des Kapitals geworden. Hirslanden, im Hintergrund und zu weit entfernt vom Zentrum, konnte sich dagegen nicht im gleichen Verhältnis entwickeln."⁴⁾

343 Wipkingen

Ohne eine Gemeindeversammlung einzuberufen, erklärten sich der Gemeinderat und die Schulpflege als treue Anhänger des Grossstadtprojektes. "Die Vereinigung soll durch die Gesetzgebung ausgesprochen oder auch zwangsweise durchgeführt werden."¹⁾ Die Schulpflege ihrerseits kam zum Schluss, "dass die Vorteile eines Anschlusses unserer Gemeinde an das zu gründende Neu-Zürich die allfälligen Schattenseiten bedeutend überwiegen, und begrüßen daher einstimmig das genannte Projekt."²⁾

In Wipkingen - im engeren Sinne nicht zu den Ausgemeinden zählend - setzte der Strukturwandel vom Bauernhof zur Vorstadt relativ spät ein. Finanzielle Probleme wie Auszersihl kannte die Gemeinde noch nicht; der Steuerfuss hielt sich auf einem relativ tiefen Niveau und der Haushalt hatte sein Volumen in den letzten Jahren kaum verändert. Offensichtlich hoffte aber die Gemeinde, durch die Vereinigung für ihre Zukunft profitieren zu können, hielt der Gemeinderat in seiner Eingabe doch ausdrücklich fest, "dass Kanalisation, Grundvermessung, Badeanstalten, Strassenwesen" gemeinsame Sache sein müssten.³⁾ Wipkingen war, ähnlich wie Hirslanden, infrastrukturell wenig entwickelt; die Vereinigung sollte den grossen Sprung nach vorn ermöglichen.

344 Unterstrass

Schulpflege und Gemeinderat sprachen sich unter Anbringung einiger konkreter Wünsche in einer lakonisch kurz gefassten Eingabe für die regierungsrätliche Vorlage aus. Einer Befragung der Gemeinde ging man aus dem Wege, und die Protokolle lassen darauf schliessen, dass die ganze Angelegenheit in Unterstrass keine grossen Wellen geworfen haben dürfte.

Die statistischen Erhebungen des Regierungsrates¹⁾ lassen die Gemeinde in einem relativ günstigen Licht erscheinen. Die Kapitalvermehrung ermöglichte ihr, die Entwicklung einigermassen auszugleichen zu gestalten. Wie eine Uebersicht über die Vermögenssteuerpflichtigen²⁾ zeigt, fanden einige recht kapitalkräftige Elemente den Weg hieher, was nicht zuletzt der baulichen Entwicklung zu verdanken war. "Von eminenter Bedeutung war der Bau der Weinbergstrasse von der Stadtgrenze bis zum Milchbuck in den Jahren 1879-85; sie ist eine der schönsten Strassen Neu-Zürichs überhaupt und war innert weniger Jahre mit Villen überbaut."³⁾

Unterstrass hatte bei einer Vereinigung wenig zu verlieren und noch weniger zu gewinnen. Möglicherweise gab die Solidarität zu den anderen demokratischen, die Vereinigung befürwortenden Gemeinden den Ausschlag.

345 Zusammenfassung

Es scheint mir nützlich zu sein, aus den bisherigen Vernehmlassungen eine Zwischenbilanz zu ziehen, um dadurch besser in der Lage zu sein, Vergleiche zu den noch folgenden Ausführungen anzustellen. Aussersihl, Wiedikon, Oberstrass, Hirslanden, Wipkingen und Unterstrass standen alle im Lager der Demokraten. Dieses gemeinsame Band mochte eine beschränkte¹⁾ Wirksamkeit ausgeübt haben, indem man den neuen Entwicklungen des Industriezeitalters offen gegenüberstand und weniger am Ueberlieferten festhielt, resp. festhalten konnte. Das Letztere scheint mir letztlich ausschlaggebend gewesen zu sein: Die eigene Interessenlage erforderte die Vereinigung oder liess sie wenigstens als

wünschbar erscheinen. Dies war es wohl, was alle diese Gemeinden verband! Und Escher fasste diesen Sachverhalt in einem kurzen Satz zusammen: "Je höher der Steuerfuss bei ihnen stand, desto fester waren sie von der Zweckmässigkeit und Güte der Neuerung überzeugt." ²⁾ Der Aspekt der sozialen Frage im öffentlichen Bereich kommt hier schön zum Vorschein: Von der Vereinigung erhoffte man sich eine Angleichung der Lebensverhältnisse.

Bemerkenswert ist auch die Tatsache, dass alle diese Gemeinden auf eine Volksbefragung verzichteten und dadurch den Wert ihrer Eingaben absichtlich relativierten, ihr Mitspracherecht also nicht sehr hoch einschätzten. Indessen soll es Gegenstand einer weiteren Untersuchung bleiben, ob man mit dem Regierungsratsentwurf auch wirklich in allen Belangen einig ging und dessen Tragweite voll erfasst hatte.

346 Riesbach

Mit Riesbach begegnen wir nun zum ersten Mal einer "interessanten" Gemeinde. Das industrielle Wachstum der werdenden Grossstadt zeigte sich hier von seinen sonnigen Seiten, indem sich im schönen und nahe der Stadt gelegenen Seefeld eine Bevölkerung ansiedelte, die zu einer beträchtlichen Vermehrung des Pro-Kopf-Steuerkapitals beitragen konnte. Die Riesbacher betrachteten sich als eine Gemeinde, "die sich bisher wohlbefunden habe." ¹⁾ Eine Vereinigung würde daher die Aufgabe bewährter Verhältnisse erheischen und deren Ersetzung durch eine noch unbekannte, ungewisse Ordnung. Trotzdem stand Riesbach im Lager der Befürworter. Die politischen und Schulbehörden sprachen sich mit dem Segen der Stimmbürger für die Vereinigung aus, knüpften an diesen Beschluss aber gewisse "Voraussetzungen", die z.T. erheblich vom regierungsrätlichen Entwurf abwichen und über diesen hinausgingen.

Speziell die Eingabe des Gemeinderates lässt den Schluss zu, dass sich verschiedene Kräftegruppierungen gemeindeintern rivalisierten, und der Rechenschaftsbericht der Behörden für 1889 fand es zu weitführend, "auch nur annähernd die verschiedenen Standpunkte zu skizzieren." ²⁾ Auch die relativ umfangreichen Protokolle bestätigen, dass die vorliegende Frage sehr eingehend behandelt wurde.

Am 29. Oktober 1889 legte der Gemeinderat seine Anträge dem Gemeindeausschuss zur Begutachtung vor. Gemeinderat Reimann bezeichnete diese "als einen Kompromiss zweier Anschauungen", die im Rate vorhanden seien. Mit Sicherheit kann angenommen werden, dass die eine Partei vereinigungsfeindlich gewesen sein muss, denn "Herr Gemeinderat Baur betont, dass genügend Gründe für Nichtvereinigung da wären, dass aber Gründe der Opportunität den Gemeinderat bestimmen, für die Vereinigung einzutreten."³⁾ Was verstand man unter diesen "Gründen der Opportunität?" Offenbar war es dem demokratischen und vereinigungsfreundlichen Gemeindepräsidenten, Schneider,⁴⁾ gelungen, seine Gegenspieler von der Zwecklosigkeit eines starren Widerstandes gegen die geplante Verschmelzung der zwölf Gemeinden zu überzeugen. In der Sitzung vom 27. August 1889 widersprach die kantonsrätliche Kommission, dessen Mitglied auch Schneider war, die Notwendigkeit zur Vereinigung nicht, und am 8. Oktober 1889 bejahte sie auch die Möglichkeit zur allfälligen Ausübung von Zwang gegen widerspenstige Gemeinden. Es ist anzunehmen, dass Schneider seine Kollegen im Gemeinderat auf dem laufenden hielt. Einerseits veranlasste also "das fortgeschrittene Stadium der Beratungen"⁵⁾ die Opposition zum Rückzug, und andererseits die Einsicht, "keine Gemeinde habe ein verfassungsmässiges Recht, Einspruch zu erheben."⁶⁾ Bei starrem Widerstand verfiel man daher der Gefahr, einfach überrollt zu werden, ohne die eigenen Wünsche anbringen zu können. Der Gemeindeausschuss, der zu Beginn der Sitzung von "Bedingungen für die Vereinigung" sprach, liess sich überzeugen und stellte sich hinter die "Voraussetzungen" seines Gemeinderates (vgl. dazu kapital 4).

Die gemeinderätliche Eingabe ging von der Interessenlage Riesbachs aus und wog sorgfältig die Vor- und Nachteile einer Vereinigung gegeneinander ab. Eine Reihe der "wichtigsten Gründe" politischer und finanzieller Natur, die "schwere Bedenken gegen die Vereinigung aufsteigen lassen,"⁷⁾ sollten mit positiven Punkten aufgewogen werden. "Alle diese Gründe gegeneinander abgewogen, muss sich manchem die Ueberzeugung aufdrängen, dass es richtiger wäre, eine totale Vereinigung der 12 Gemeinden abzulehnen und

die Forderung zu stellen, dass auf anderem Wege ... den vorhandenen Notständen abgeholfen werde. Im gegenwärtigen Stadium der Verhandlungen über diesen Gegenstand wäre aber ein solches Vorgehen aussichtslos und erscheint es angezeigt, der allgemeinen Strömung zu folgen."⁸⁾ Der Gemeinderat fasste seine "Voraussetzungen" dahin ab, "Garantien zu fordern, welche voraussichtlich eine gedeihliche und blühende Entwicklung" des neuen Gemeinwesens ermöglichen würden.⁹⁾ Der Eingabe hoffte man durch deren Sanktionierung durch die Gemeinde das nötige Gewicht zu verleihen.

Die Zustimmung Riesbachs zur Vereinigung hinterlässt, in ihrer Entstehung untersucht, einen eher zwiespältigen Eindruck. Das "Ja" entsprang einer opportunistischen Denkweise und war kein Bekenntnis zum projektierten Gross-Zürich. Man fügte sich den damaligen Verhältnissen, die von Schneider und seinen Anhängern erfolgreich als unumgänglich zu der Vereinigung führend dargestellt wurden. Mag sein, dass ihnen auch der starke demokratische Einfluss in der Gemeinde zugute kam. Den "Voraussetzungen" als "Garantieforderungen", die den Skeptikern zugestanden werden mussten, mass Scheider selbst nicht die geringste Bedeutung zu. "Die Hauptfrage sei ja die, ob Zentralisation oder nicht, und hierüber lauten ja die Ansichten einig."¹⁰⁾ Und so bietet sich uns die erstaunliche Tatsache, dass eine Gemeinde sich, entgegen ihrer Lokalinteressen, der Zentralisation zuwandte, und es rechtfertigt sich, daraus den Schluss zu ziehen, dass gewisse Vorkämpfer der Vereinigung, z.B. Schneider, tatsächlich in erster Linie die Erfordernisse des ganzen Platzes Zürich im Auge hatten - ohne Rücksicht auf die eigene Gemeindeökonomie. Konnten Fritschis Gegner ins Feld führen, er verlange die Vereinigung nur, um Aussersihl aus der Patsche zu helfen, verlor dieser Einwand Scheider gegenüber jegliche Argumentationskraft.

347 Stadt Zürich

Im Konzert der zwölf Gemeinden spielte die Stadt selbstverständlich die erste Geige: Sie verfügte über ca. 60 % des Steuerkapitals des ganzen Platzes, hier wohnte ungefähr ein Viertel der Bevölkerung, in der allgemeinen Entwicklung war sie am weitesten voran,

und überhaupt bildete sie das Schwerefeld der werdenden Grossstadt. Mit ihrem überlegenen geistigen und materiellen Potential war sie in der Lage, der Vereinigungsfrage von Grund auf nachzugehen,¹⁾ ihre Erfahrungen in der städtischen Verwaltung mit ins Spiel zu bringen und so dem ganzen Fragenkomplex neue und wichtige Aspekte hinzuzufügen. Trotz der ungesunden Schuldenwirtschaft, der auch die Stadtgemeinde unterworfen war, geriet sie nicht in den Bereich der roten Zahlen, da die Vermehrung des Steuerkapitals es ohne weiteres erlaubte, die Schuldenzinsen aufzubringen und allen anderen Verpflichtungen nachzukommen. Allerdings machte sich in der langsam überbauten City die unangenehme Tendenz bemerkbar, dass vermögliche Stadtbürger in den vornehmen Ausgemeinden angenehmere Wohnverhältnisse aufsuchten. Zu diesem auf lange Sicht nicht eben verheissungsvollen Trend gesellte sich der Umstand, dass die Stadt Institutionen unterhalten oder unterstützen musste, von denen die Ausgemeinden, ohne etwas daran zahlen zu müssen, profitieren konnten.²⁾ Es konnte aber nicht behauptet werden, dass die Stadt aus einer Vereinigung unmittelbaren und zum voraus zu erkennenden Nutzen ziehen würde.

Angesichts der Motion Fritschis und des vom Regierungsrate unbeantwortet gelassenen und damit abgelehnten Protestes der Stadt und verschiedener Ausgemeinden³⁾ entschloss sich der Stadtrat, die Hände nicht länger in den Schoss zu legen, sondern seine passiv-abwartende Haltung aufzugeben und mit einer aktiven und schöpferischen Politik ins Geschehen einzugreifen. "Angesichts der Zurückhaltung, deren sich der Regierungsrat mit Bezug auf seine Vorwürfe den Gemeinden gegenüber vor jeher befliss,⁴⁾ hatten wir im Frühjahr Auftrag zur Ausarbeitung eines Verfassungsgesetzes für Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden gegeben, und es sind die Arbeiten auch bereits vor der Ausgabe der regierungsrätlichen Vorlage in Behandlung genommen worden."⁵⁾ Diese Wendung kam nicht ganz überraschend, gab es doch in der Stadt seit langem Freunde der Vereinigung: Stadtschreiber Usteri, der inzwischen allerdings zurückgetretene Stadtpräsident Dr. Römer, sowie Schul-

präsident Hirzel, der sich auf den Standpunkt Heuslers stellte.⁶⁾ Die erste Weisung des Stadtrates vom 31. Juli 1889 an den Grossen Stadtrat stellte seiner Entstehung nach weniger eine Antwort an die Regierung dar, als vielmehr eine originale Alternativlösung. Mit der zweiten Weisung vom 25. Januar 1890, die sich sehr eingehend mit den ökonomischen Aspekten der Vereinigung auseinandersetzte, erlangte der städtische Vorschlag Vollständigkeit.

Der Stadtrat gab sich darüber Rechenschaft, dass die gegenwärtigen politischen Strukturen unbedingt einer Neuordnung bedurften.

"Wir erachten den Fortbestand der jetzigen 12 Gemeinden mit getrennter Verwaltung mit Rücksicht auf die in einzelnen Gemeinden vorhandenen ökonomischen Missstände und den Mangel einer einheitlichen Gemeindeorganisation nicht für tunlich und halten dafür, dass eine Verschmelzung dieser Gemeinwesen zu einem neuen Organismus allein die Möglichkeit einer Ausgleichung der bestehenden Ungleichheiten und einer Hebung der vorhandenen Uebelstände bieten wird."⁷⁾ Allerdings sei diese Notwendigkeit für die Stadt eine bittere Sache, da sie aller Voraussicht nach die grössten Opfer werde bringen müssen. Als Kompensation dazu dürfe sie mit vollem Recht verlangen, "dass die neue Gemeinde von Anfang an und gut bestellt werde, und dass sie gegenüber dem bisherigen Zustand in ihren Einrichtungen wirkliche Fortschritte zeige."⁸⁾

Konsequenterweise musste sich der Stadtrat die Frage stellen, ob der regierungsrätliche Entwurf diesen Vorstellungen denn auch zu genügen vermochte. Aber genau dies konnte ja gar nicht der Fall sein. "Als im Frühjahr 1889 der regierungsrätliche Entwurf eines Verfassungs- und Vereinigungsgesetzes bekannt wurde, musste sich der Stadtrat sagen, dass auf solcher Grundlage es nicht möglich sei, ein Gemeinwesen zu gestalten, das den Keim der Lebensfähigkeit in sich tragen würde."⁹⁾ Der Stadtrat wehrte sich mit allen Kräften gegen die Absicht der Regierung, im Prinzip an der Einheit der Gesetzgebung für den ganzen Kanton festzuhalten. Die Organisation müsse "dem Bestande der neuen Gemeinde, ihrer Einwohnerzahl, ihrem Territorium und dem Charakter der Grossstadt angepasst sein, und so deren Verwaltung nach Tunlichkeit erleich-

tern. Ihre Einrichtung ist von diesen tatsächlichen Verhältnissen und den durch sie geschaffenen Bedürfnissen aus zu treffen, und es wäre ein Vorgehen zu verurteilen, welches ängstlich von Punkt zu Punkt sich bedenken würde, ob die Macht der Verhältnisse zur Aenderung eines Paragraphen des Gemeindegesetzes zwingt oder ob man nicht mit den allgemeinen Vorschriften auskommen könne. - Die Anlage des ganzen Gesetzes ist durch die Verhältnisse gegeben."¹⁰⁾

Der Stadtrat stellte sich angesichts des regierungsrätlichen Entwurfes die Frage, ob die Vereinigung einfach abgelehnt werden solle, kam aber zur Erkenntnis, "dass mit blosser Verneinung des Vorgesprochenen die Vereinigung, deren Notwendigkeit aus den unhaltbar gewordenen Zuständen einzelner Ausgemeinden sich herleitet, nicht aus der Welt geschaffen würde und dass die Stellung der Stadt Zürich und vorab der städtischen Behörde sich vielmehr dahin zu richten habe, dass ein Vereinigungsgesetz zustande komme, welches die Garantie für ein lebens- und entwicklungsfähiges neues Gemeinwesen biete, dabei aber den bestehenden Verhältnissen gebührende Rechnung trage."¹¹⁾ Daraus erklärt sich auch der Elan, mit dem der Stadtrat sich nun in die Vereinigungsfrage stürzte.

Der Stadtrat verfocht damit grundsätzlich jene Linie, wie sie die "Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden" in den "Grundzügen"¹²⁾ bereits schon vorgezeichnet hatte, immerhin mit dem massigenden Zusatz, dass man auf die bestehenden Verhältnisse Rücksicht nehmen wolle. Ganz ähnlich wie in Riesbach argumentierte man dahingehend, dass die Vereinigung von den gutsituierten Gemeinden Opfer verlangen werde und sie daher das Recht hätten, als Gegenleistung dafür einen echten Fortschritt zu verlangen. Was die Stadt anvisierte, war letztlich nichts anderes als ein Gross-Zürich nach ihren Vorstellungen. Wenn die Stadt nach einem speziellen und detaillierten Gemeindegesetz für Neu-Zürich verlangte, dann nicht aus dem Grunde, weil man weniger Gemeindeautonomie wollte, sondern eigentlich aus dem gegenteiligen Grunde: Durch die gesetzliche Fixierung aller wichtigen

Punkte wollte die Stadt Gewähr dafür, dass ihre Interessen im neuen Zürich geschützt sein würden. Mag sein, dass die Stadt auch aus Furcht vor einer demokratisch-sozialistischen Mehrheit diese Politik verfolgte. Primär dürfte jedoch das Gemeindeinteresse ausschlaggebend gewesen sein, denn Riesbach z.B. war ja mehrheitlich demokratisch.

Wie wir in Kapitel 4 sehen werden, ging die Rechnung der Stadt weitgehend auf, stiess aber dort auf unüberwindliche Hindernisse, wo die Landschaft in den Wünschen der Stadt eine Schädigung der eigenen Stellung zu erkennen glaubte.

Hinzuzufügen bleibt noch, dass der Stadtrat sich immer unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Gemeinde äusserte. Da die entscheidende Gemeindeversammlung erst am 1. Februar 1891 abgehalten wurde und in der Zwischenzeit sich auch noch der Grosse Stadtrat einschaltete, ist es verfrüht, schon hier etwas Definitives über die in der Altstadt sich regenden Kräftegruppierungen auszusagen.

348 Enge

Diese linksufrige Zürichseegemeinde konnte von allen Gemeinden aus dem industriellen Aufschwung am offensichtlichsten profitieren, denn dank der landschaftlichen Schönheit und der unmittelbaren Nähe der Stadt zogen z.T. sehr vermögliche Leute in diese Gemeinde, und das bereits erschlossene, aber noch nicht voll überbaute Villenquartier verhiess für die nahe Zukunft eine sehr günstige Entwicklung. Gemeinderat Rieter erklärte vor dem Gemeindeausschuss denn auch ganz offen und unumwunden: "Unbestrittenermassen kann Enge durch die Zentralisation nur verlieren." ¹⁾

Von allem Anfang an verhielt sich Enge dem Vereinigungsprojekt gegenüber betont reserviert und lehnte es stets ab, eine konstruktive Haltung einzunehmen. ²⁾ Fritschis Motion vom Frühjahr 1889 wirkte aber, ganz ähnlich wie in der Stadt, als ein eigentlicher Schock, und noch im März begannen die Behörden sich eingehend mit der Sache zu beschäftigen, ohne den regierungsrätlichen Entwurf abzuwarten. ³⁾ Eine 9er-Kommission erhielt den Auftrag, einen Bericht auszuarbeiten, der mit Datum vom 1. August als 82 Seiten

starke Broschüre unter die Gemeindebehörden von Zürich und Ausgemeinden sowie an die kantonalen Instanzen verteilt wurde.⁴⁾ Der Gemeinderat, der Gemeindeausschuss und die Gemeinde stützten sich in ihrer Eingabe⁵⁾ an die kantonsrätliche Kommission vollständig auf diesen Bericht ab.

Für den regierungsrätlichen Gesetzesentwurf brachte man kein grosses Verständnis auf. "Das im Entwurfe vorliegende Gesetz sollte noch viel mehr ein Gemeindegesetz für Neu-Zürich sein."⁶⁾ Ziemlich achtlos ging der Bericht an der Arbeit der Regierung vorüber und brachte eigenständige Alternativen in Vorschlag. Enge lehnte eine Vereinigung nicht eigentlich ab, wollte dazu jedoch nur unter ganz bestimmten und vorgängig der Vereinigung einzulösenden "Bedingungen" mitmachen. Eine zwangsweise Lösung sei zu verwerfen, weil die Anwendung von Zwang" in dieser Beziehung der bisherigen kantonalen Praxis, der Geschichte unseres Gemeinwesens und dem Geiste der Verfassung widerspricht."⁷⁾

Der Bericht verneinte in aller Form, dass die Vereinigung im jetzigen Moment aus in der Grossstadtentwicklung selbst liegenden Gründen nötig sei, sondern dass die Anregung dazu "wesentlich und ausgesprochenermassen zu dem Zwecke geschah, die finanzielle Lage von Aussersihl zu verbessern."⁸⁾ "Es sind somit nicht innere, unhaltbar gewordene Zustände der Gesamtgemeinde, welche die Zentralisation nahe legen."⁹⁾ Die unbestreitbar vorhandenen Mängel könnten auch auf andere Weise beseitigt werden. Die Eingabe verstieg sich sogar zur Behauptung, "dass die bisherige grossartige Entwicklung Zürichs und seiner Ausgemeinden sich vollzog, obschon, oder vielleicht gerade weil die Gemeinden nicht vereinigt waren."¹⁰⁾

Enge war der Meinung, die Vereinigung könne zwar sehr wohl eines Tages notwendig werden. "Gewiss liegt eine allmähliche Annäherung in der naturgemässen Fortentwicklung unseres Gemeinwesens. Es wäre unverständlich und unnütz, diese Tendenz zu bekämpfen. Aber eine andere Frage ist die, ob schon jetzt eine totale Verschmelzung aller betreffenden Gemeinden in ein Ganzes, welche eine vollständige Aufhebung der bisherigen Gemeinden im Gefolge hätte,

anzustreben sei oder nicht."¹¹⁾ Diese eher rhetorische Frage fand in den Schlussbetrachtungen eine klare Beantwortung: "Die Vereinigung als solche ist keineswegs dringlich. Eine überstürzte Beschleunigung der so wichtigen Angelegenheit wäre daher nicht wohl angebracht und müsste mit Recht oder Unrecht allgemeines Misstrauen erzeugen."¹²⁾

Die Interpretation der Totalvereinigung im jetzigen Moment lediglich als Mittel zum Zwecke der Sanierung Aussersihls erlaubte es Enge, eine ablehnende Haltung einzunehmen. Andererseits musste dann aber auch der überzeugende Beweis erbracht werden, dass die Finanzmisere in der Nachbargemeinde mit anderen Mitteln ebenso gut und wirksam behoben werden könnte. Und genau da hakte man ein. Die Vorschläge reichten von der teilweisen Zentralisation gewisser Zweige der Gemeindeverwaltung über die Verstaatlichung des Schulwesens bis zur Schaffung einer Zentral- oder Subventionsgemeinde zum Zwecke eines Finanzausgleiches.¹³⁾ Enge wäre durchaus bereit gewesen, zur dringlich erachteten Hilfe an Aussersihl das seinige beizutragen.

Die ablehnende Haltung von Enge war offensichtlich. Schwierig ist jedoch, deren Beweggründe gegeneinander abzuwägen. Muss der lokale Eigennutz herausgestrichen werden oder die Ueberzeugung, die Vereinigung komme zu früh? Immerhin ist bemerkenswert, dass Enge durchaus zum Zahlen bereit gewesen wäre. Am Geld sollte es also nicht fehlen.

349 Fluntern

Fluntern nahm an der grossstädtischen Entwicklung regen Anteil. Besonders im stadtnahen, unteren Gemeindegebiet siedelte sich ganz natürlicherweise eine sozial gehobenere Schicht an, die zur Vermehrung des Steuerkapitals ganz wesentlich beitrug, so dass sich die Gemeinde zu den "gesunden Organismen" zählen konnte.¹⁾

Nach einer internen Besprechung des Vereinigungsproblems einigten sich die Behörden auf einen gemeinsamen Kurs. Der Gemeinderat machte kein Hehl daraus, dass er dem regierungsrätlichen Entwurf wirklich nicht zustimmen könne, weil dieser "die wichtigste

Bedingung der Zentralisation, die Finanzfrage", unabgeklärt lasse. "Die Gemeinden aber, welche verhalten werden sollen, ihre seit Jahrhunderten mit Ehren bewährte Selbständigkeit aufzugeben, haben zum mindesten das Recht, sich über die ökonomischen Konsequenzen der Verschmelzung Klarheit zu geben." ²⁾ Angesichts dieser Tatsache wollte Fluntern, genau wie Enge auch, "zur Zeit" von einer Totalvereinigung nichts wissen. Es sollte auf dem Wege einer teilweisen Zentralisation dafür gesorgt werden, "dass die Notlage der schwer belasteten Gemeinden behoben wird." ³⁾ Vor allem dachte man an die Schaffung einer Zentralschulgemeinde. "Wenn die Schulsteuern einheitlich bezogen und die Lasten von einer Zentralschulgemeinde übernommen werden, bedeutet das eine ganz wesentliche Entlastung von Aussersihl." ⁴⁾ In diesem Sinne bejahte auch die Schulpflege eine Umstrukturierung der bestehenden Verhältnisse.

Man kann sich fragen, ob Fluntern die Totalvereinigung überhaupt ablehnte oder nur den regierungsrätlichen Vorschlag. Die Wendung "zur Zeit nicht" lässt vermuten, dass man von einer Vereinigung in den nächsten Jahren Abstand nehmen wollte, den Zeitpunkt noch nicht für gekommen sah. Anscheinend überforderte das Projekt eines Gross-Zürich das Vorstellungsvermögen der Gemeindepolitiker, denn anders kann man sich bestimmte Wendungen nicht erklären. Die Eingabe sprach von der Aussersihler Petition als einem "Evangeliumsglauben", dem sich Fluntern nicht anschliessen könne. ⁵⁾ Auch aus einem späteren Schreiben der Behörden an die kantonsrätliche Kommission lässt sich eine tief eingewurzelte und eher gefühlbestimmte Abneigung herauslesen. "Von Anfang an beschlichen und nun immer mehr bekräftigt von dem unheimlichen Gefühle der Folgen einer Vereinigung Zürichs mit den Ausgemeinden für die Gemeinde Fluntern und in Ermangelung jeder Lust zur Mitwirkung zu einer Zentralisation, würden wir am liebsten auf jede Prüfung bezüglicher Vorlagen verzichten." ⁶⁾ Noch fühlte man sich in erster Linie als Bürger von Fluntern, und die noch junge Realität einer werdenden Grossstadt hatte erst sehr beschränkten Eingang ins Bewusstsein gefunden.

3410 Hottingen

Diese dritte Neumünstergemeinde befand sich in einer ganz ähnlich günstigen Lage wie Riesbach, und die Eingabe der Schulpflege¹⁾ sprach aus, was wohl alle dachten: "Hottingen wird durch die Vereinigung nicht gewinnen."

Die politischen Behörden scheinen die Möglichkeit zu einer offiziellen Kundgebung nicht benutzt zu haben. Weder konnte ich eine Eingabe finden, noch lassen die Protokolle auf die Existenz einer solchen schliessen. Meine Vermutung geht dahin, dass interne, nicht überwundene Differenzen dafür verantwortlich gemacht werden müssen. Da eine Eingabe nur dann sinnvoll und gewichtig sein konnte, wenn dahinter eine geschlossene Gemeinde stand, verzichtete man wahrscheinlich darauf, die Meinungsverschiedenheiten auch noch an die Öffentlichkeit zu tragen.

Dass der Gemeinderat als solcher im Sinne der Gemeinde Enge gegen die Vereinigung eingestellt war, geht aus dem Verwaltungsprotokoll eindeutig hervor: "Auf Antrag des Herrn Kuhn wird beschlossen, dass diesseitige Behörden in Sachen der Vereinigungsangelegenheit von Zürich und Ausgemeinden Stellung gegen die projektierte Verschmelzung der Ausgemeinden mit Zürich nehmen, indem eine Vereinigung nicht im Interesse der Gemeinde Hottingen liege. Bezüglich der Hilfsmittel zur Verbesserung der Lage der Gemeinde Ausser-sihl schliesst sich der Gemeinderat den bezüglichlichen Anträgen der vom Gemeinderat Enge bestellten Kommission an. In diesem Sinne soll auch bei der Beratung mit dem Gemeindeausschuss referiert werden."²⁾ Nachweislich sassen im Ausschuss aber Mitglieder, die einer Vereinigung positiv gegenüberstanden. Anlässlich einer Versammlung des Gemeindevereins Hottingen im Sommer 1888 sprach sich namentlich der Präsident, Alt-Regierungsrat Hafter, für diese aus.³⁾ Aber auch die Schulbehörden stellten sich ganz eindeutig auf den Standpunkt der Vereinigung: "Sie war einstimmig der Ansicht, es sei die Vereinigung der einzig rationelle und zugleich natürlichste Weg, um die bestehenden Missverhältnisse zu beseitigen; je rascher und gründlicher die Frage gelöst werde, desto besser sei es für das künftige Gemeinwesen."⁴⁾ Immerhin wünschte man die Schaffung von "Garantien" dafür, "dass Neu-Zürich finanziell bestehen könne."⁵⁾

Inwiefern die parteipolitische Orientierung eine Rolle gespielt haben mochte, kann nur vermutet werden. Immerhin fällt auf, dass der Gemeindepräsident, Schellenberg, der liberalen Partei angehörte, der Präsident der Sekundarschulpflege, Stadler, hingegen der demokratischen.⁶⁾

3411 Wollishofen

Wollishofen zählte man, genau wie Wipkingen auch, gemeinhin nicht zu den Ausgemeinden. Diese linksufrige Zürichseegemeinde war tatsächlich noch wenig in die grossstädtische Entwicklung miteingezogen worden; die Landwirtschaft spielte noch eine wichtige Rolle und die städtebauliche Verbindung mit dem Kerngebiet war noch nicht vorhanden.¹⁾ An allen bisherigen gemeinsamen Unternehmungen der Stadt mit allen oder einzelnen Ausgemeinden machte die Gemeinde nicht mit. Auch am städtischen Brauchwassersystem beteiligte man sich nicht. Anders wie Wipkingen lag das Gemeindegebiet peripher. Immerhin lässt ^{sich} aufgrund der Sozial- und Wirtschaftsstruktur²⁾ die Aussage machen, dass auch Wollishofen sich auf den Weg zu einer Vorstadt begeben hatte, dabei aber noch am Anfang stand. Bezüglich des Bewusstseins um diese Tatsache stand es aber schlecht bestellt, denn von allem Anfang an liessen die Wollishofer keinen Zweifel darüber aufkommen, dass sie sich um jeden Preis aus der ganzen Affäre heraushalten wollten. Schon im Jahre 1886, als die regierungsrätliche Vereinigungskommission die Gemeinden, darunter auch Wollishofen, zu einer Besprechung darüber einlud, wie am besten die statistischen Erhebungen durchgeführt werden könnten, winkte der Gemeinderat ab. Es wurde beschlossen, "Herrn Regierungsrat Eschmann in Zürich zu berichten, der Gemeinderat finde sich nicht veranlasst, sich an der Angelegenheit betreffend der Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden zu beteiligen."³⁾ Am 9. April 1888 antwortete dieselbe Behörde auf die Einladung der "Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden", über die von ihrer Kommission ausgearbeiteten "Grundzüge" eine Beratung abzuhalten, noch eindeutiger: "Die Behörden von Wollishofen haben sich in der Folge Ihrer Einladung darüber beraten, welche Stellung sie gegenüber den Bestrebungen zur Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden einnehmen wollen und haben

einmütig beschlossen, grundsätzlich einer Vereinigung ihre Sympathien zu bezeugen, aber nachdrücklich dagegen zu protestieren, dass auch die Gemeinde Wollishofen in diese Vereinigung einbezogen werde. " ⁴⁾ Wollishofen sei nicht nur durchaus unnötig und der Entwicklung des vereinigten Zürich hinderlich, sondern die Eingemeindung sei auch den Interessen der Gemeinde Wollishofen schädlich. ⁵⁾ Kurz nach dem Bekanntwerden des regierungsrätlichen Gesetzesentwurfes, nach welchem auch Wollishofen zu den Vereinigungsgemeinden gezählt werden sollte, reichten die Behörden beim Regierungsrat gegen ein solches Vorhaben einen von 174 Stimmberechtigten ⁶⁾ unterschriebenen Protest ein. ⁷⁾ Am 25. August 1889 folgte diesem Unterschriftenbogen zuhanden der kantonsrätlichen Kommission eine von der Gemeinde sanktionierte Begründung.

Die gern gebrauchte Versinnbildlichung der Zustände auf dem Platze Zürich durch den Vergleich mit dem menschlichen Körper, dessen Glieder den einzelnen Gemeinden entsprächen, legte Wollishofen in seinem Sinne aus, indem es erklärte, an diesem Organismus gar nicht beteiligt zu sein." An den Nachteilen dieses Bevölkerungszentrums tragen wir absolut keine Schuld, weshalb wir auch keine Pflicht anerkennen, zur Ausgleichung der Steuerverhältnisse einen Beitrag zu leisten, oder mit andern Worten, die riesigen Schulden anderer bezahlen zu helfen und hart zu arbeiten, damit andere auf unsere Kosten auf grossstädtischen Füßen leben können." ⁸⁾

Diese Absage an eine Mitwirkung zur Vereinigung vertiefte sich noch durch eine recht kritische Beurteilung des regierungsrätlichen Entwurfes. Wenn schon eine Umgestaltung der Verhältnisse unumgänglich sei, so solle man sich auf eine partielle Zentralisation beschränken. Zur Ausgleichung der Steuerlasten könne die "Uebernahme der Lehrerbesoldungen, Lehrmittel und Schreibmaterialien durch den Staat wesentlich beitragen. Wem es nur um die Hilfe für Aussersihl zu tun ist, der kann mit uns einverstanden sein. Vereinbarungen über einzelne Geschäftszweige wären dabei nicht ausgeschlossen." ⁹⁾ Im übrigen fand man die Vorlage zu wenig solid überdacht und in mancher Beziehung zu lückenhaft. "Die finanzielle Seite des Projektes ist noch viel zu wenig geprüft. - Es ist nun nicht ratsam, sich in eine Unternehmung einzulassen, deren Trag-

weite gerade in dieser Hinsicht noch niemand kennt. - Unsere verhältnismässig günstige ökonomische Lage wollen wir nicht mit einer ungünstigeren vertauschen." ¹⁰⁾

Was bei Wollishofen besonders auffallen muss, ist das Fehlen jeglichen Solidaritätsgefühls, die Ueberzeugung, gar nicht zur funktionalen Einheit des Platzes Zürich zu gehören. Bei einer konsequenten Anwendung der "Ausserstahler Doktrin" hätte man diese Gemeinde wohl aus dem Spiele lassen müssen, und tatsächlich wollte sie z.B. Fritsch noch 1887 nicht miteinbeziehen. "Weniger zwingend, oder eigentlich eher gesucht, wäre dagegen eine Einverleibung der Gemeinde Wollishofen in das städtische Gebiet." ¹¹⁾

Warum sollte nun Wollishofen entgegen seinem ausdrücklichen Willen in die Vereinigung miteinbezogen werden? "Bei Wollishofen kam einmal in Betracht, dass die Lage dieser Gemeinde am linken Seeufer so ziemlich den äussersten Quartieren von Riesbach und Hirslanden auf dem rechten Seeufer entspricht und der Waffenplatz (zugleich Gemeindeschiesplatz) zum grossen Teil in ihrem Gebiet liegt, sodass, dass die Ortschaften Unter- und Mittelleimbach die Elemente zu einer selbständigen Gemeindebildung nicht besitzen, die Einbeziehung von Leimbach ohne diejenige von Wollishofen aber aus topografischen Rücksichten nicht angeht." ¹²⁾ Der Regierungsrat und Kantonsrat schlossen sich später dieser Argumentation an. Die Regierung verwies im beleuchtenden Bericht zu ihrem Gesetzesentwurf zudem darauf, dass nicht zugegeben werden könne, "dass eine einzelne, dem Zentrum ganz nahe gelegene Gemeinde der Zufluchtsort für die grösseren Steuerkapitalien sei, welche der Teilnahme an den Steuerlasten von Neu-Zürich sich entziehen wollen." ¹³⁾

3412 Zusammenfassung

Im Grunde genommen haben wir es auch bei den wohlhabenden Gemeinden -unter einem anderen Vorzeichen- mit der genau gleichen Problematik zu tun wie im Falle der wirtschaftlich schwachen. Der Eigennutz blieb massgebend: Das tiefere Verständnis für eine grossstädtische Entwicklung blieb weiterhin von einer lokalen Problemsicht beträchtlich verdunkelt: Enge, Fluntern, Hottingen, Wollishofen und in einem gewissen Sinne auch Riesbach interpretierten die vorge-

sehene Vereinigung wesentlich als Mittel dafür, Aussersihl aus der finanziellen Klemme zu helfen. Auf Grund einer solchen Betrachtungsweise konnten sie Alternativlösungen anregen, ohne bewusst gegen planerische und organisatorische Gebote der werdenden Grossstadt zu verstossen. Ausser Wollishofen erklärten sich ja alle Gemeinden bereit, eine verstärkte Zusammenarbeit zu Gunsten von Aussersihl in die Wege zu leiten, und manche mochten sogar einer Zentralisation zustimmen, allerdings nicht im jetzigen Zeitpunkt.

Es war nun von ausserordentlicher Bedeutung, dass im ganzen Widerstreit der Meinungen die Stadtbehörden eine flexible Haltung einnahmen. Die erste Vernehmlassung hatte ja nur allzu deutlich werden lassen, dass die regierungsrätliche Vorlage den politischen und psychologischen Verhältnissen auf dem Platze Zürich sehr wenig Rechnung tragen konnte. Dieser Sachverhalt kommt nicht von ungefähr: Die regierungsrätliche Flucht nach vorne schloss eine Mitarbeit der Vereinigungsgemeinden aus, was sich von vornherein als Belastung erweisen musste, da viele Gemeinden ein Mitspracherecht ausdrücklich forderten. Ferner hoffte seinerzeit die Vereinigungskommission der "Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden" mit den "Grundzügen" eine Grundlage zu schaffen, "welche die sachgemässe Prüfung der vom hohen Regierungsrat zu gewärtigenden Vorlage erleichtert."¹⁾ Diese Formulierung deutet darauf hin, dass man der Regierung einen Alleingang nicht zutraute. Die Regierung wagte diesen - aber ohne Erfolg.

Die Stadt akzeptierte das Postulat einer Totalzentralisation in dem Sinne, dass die Zwölf-Gemeindewirtschaft als veraltet und überholt angesehen wurde. Klar stellte sie sich jedoch der Politik der Regierung entgegen und versuchte mit grosser Energie, das Steuer zu ihren Gunsten herumzuwerfen. Diese positiv-kritische Haltung der Stadt öffnete den Weg zu einer vernünftigen Lösung, denn was wäre geschehen, wenn die Stadt die Mitarbeit verweigert hätte?

Im Sommer 1889 trat die Frage der Vereinigung in eine entscheidende Phase, denn nun mussten die Weichen gestellt werden, nicht nur bezüglich einer Verschmelzung der zwölf Gemeinden überhaupt, son-

dern - im Falle einer positiven Beantwortung - auch hinsichtlich der Grundkonzeption, die bei der konkreten Ausgestaltung anzuwenden war. Vor dem Hintergrund der verfahrenen Situation kann es als Glücksfall bezeichnet werden, dass an die Spitze der kantonsrätlichen Kommission Dr. Konrad Escher berufen werden konnte, der ausgewiesenermassen über sehr solide Sachkenntnisse verfügte, bis anhin sich immer im Bereich der Sachlichkeit bewegt hatte und daher auch politisch integer war. Zürich und Ausgemeinden hatten in dieser Kommission zudem eine starke Vertretung.²⁾

35 DIE ARBEITEN DER KANTONSRÄTLICHEN KOMMISSION

Die regierungsrätlichen Anträge wurden, wie schon erwähnt, einer kantonsrätlichen Kommission überwiesen, zu deren Händen auch das Vernehmlassungsverfahren bei den Gemeinden zum regierungsrätlichen Gesetzesentwurf eingeleitet wurde. Die Verhandlungen dieses Gremiums, worüber leider nur ein Beschlussprotokoll existiert, nahmen am 17. Juli 1889 ihren Anfang und gingen am 28. Oktober 1890 zu Ende. In der Zeit vom 28. April 1890 bis zum 24. Juni 1890 mussten die Beratungen eingestellt werden, da der Kantonsrat sich der Neuwahl zu unterziehen hatte. Diese Kommission setzte es sich zum Ziele, das Geschäft auf gar keinen Fall mehr irgendwie hinauszuschieben, sondern es einer raschen Erledigung entgegenzubringen. "Nicht nur ist die Angelegenheit schon geraume Zeit bei den Behörden des Kantons anhängig und es drängen die Interessen (Darlehen) des letzteren nach einer baldigen Ordnung der Verhältnisse, sondern es machte sich bei vielen Kommissionsmitgliedern auch die Ansicht geltend, dass richtigerweise die Vereinigung der betreffenden Gemeinden schon früher hätte bewerkstelligt werden sollen und dass sie durch längeres Hinausschieben nicht etwa leichter, sondern im Gegenteil immer schwieriger gemacht werde."¹⁾

Der Stadtrat versuchte, die Kommission bis zum Eingang der Vernehmlassungen der Vereinigungsgemeinden zu einer Unterbrechung ihrer Verhandlungen zu bewegen. "Es ist ein in der Sache vollauf begründetes Verlangen, wenn wir Sie bitten, die Beratung der regierungsrätlichen Vorlagen bis nach Eingang der tunlichst zu befördernden Vernehmlassung der Gemeinden auszusetzen, damit dieselbe die ihr gebührende Würdigung neben den Entwürfen des Regierungsrates finden und sodas bisherige Versäumnis rechtzeitiger Anhörung der Gemeinden noch gut gemacht werden kann."²⁾ In der Sitzung vom 20. August 1889 lehnte die Kommission das Gesuch "im Hinblick auf die Dringlichkeit der Sache" jedoch ab und setzte ihre Arbeit unbeirrt fort.

Ausdruck des klaren Willens, sich durch nichts mehr aufhalten zu lassen, war auch die speditiv Arbeitsweise. Während der Unterbrechung der Verhandlungen durch die Neuwahl des Kantonsrates konnte den Vereinigungsgemeinden bereits ein provisorischer Entwurf aus erster Lesung zur Vernehmlassung zugestellt werden.³⁾ Bis Mitte Juni 1890 hatten sie Zeit, ihre Wünsche und Ansichten kundzutun. Von dieser Gelegenheit machten vorwiegend die Schulbehörden Gebrauch, während sich die politischen Behörden in vielen Fällen ausschwiegen.

- 351 Der kantonsrätliche Kommissionalentwurf aus 1. Lesung und dessen Vernehmlassung durch die Vereinigungsgemeinden (2. Vernehmlassung)
 Die erste Vernehmlassung hatte allen überdeutlich zeigen müssen, dass der Weg des Regierungsrates nicht der richtige sein konnte. Im Bericht zum Gesetzesentwurf aus erster Lesung heisst es denn auch, dass die Beratung nicht ohne weiteres auf der Basis des regierungsrätlichen Entwurfes geführt werden durften, "da die Kommission für nötig erachtete, die Grundlagen des neuen Gemeinwesens etwas eingehender festzustellen, als der Regierungsrat in seiner Vorlage es getan hatte. Sie hielt dafür, dass man doch nur dann den Gemeinden zumuten dürfe, ihre Selbständigkeit zu opfern und in einem neuen grossen Gemeinwesen aufzugehen, wenn ihnen ¹⁾ möglichst genau zuvor gezeigt werde, wie dieses aussehen werde. Kreiseinteilung, Kompetenzausscheidung zwischen Gemeinde, Parlament und Regierung, Behandlung der Bürgergüter, Ausgestaltung des Schulwesens, Finanzhaushalt und Steuerwesen, alles Problemkreise, die der regierungsrätliche Entwurf der Verständigung der Gemeinden unter sich hatte überlassen wollen, wurden nun detailliert geregelt. Eine grundsätzliche Forderung der Stadt ging dadurch in Erfüllung. Es war dies auch der Grundstein zum Erfolg.

Die Kommission bekräftigte das Postulat der totalen Vereinigung; über Alternativvorschläge wurde nicht ernstlich diskutiert, weil man darin keine wirklichen Lösungsmöglichkeiten sehen konnte. Erneut war es Fritschi, der in den Verhandlungen die absolute Notwendigkeit einer totalen Verschmelzung mit Erfolg herausstrich. Aus den teilweise als Verhandlungsprotokoll geführten Aufzeichnungen geht aber klar hervor, dass er damit sein Pulver verschossen hatte, denn dadurch, dass

man sich nun mit einzelnen Sachproblemen herumschlagen musste, war ohne ein solides Detailwissen nicht mehr auszukommen. Und hier verfügten die städtischen Vertreter über einen unbestreitbaren Vorsprung. Dieser fiel umso mehr ins Gewicht, als vielen von der Landschaft kommenden Kommissionsmitgliedern die Materie ganz fremd sein musste. Auf das Urteil der Stadt konnte man nicht verzichten, sondern es stellte sich heraus, dass die stadträtlichen Weisungen sehr wertvolle Beiträge darstellten, ohne die eine rasche Erledigung des Geschäftes wahrscheinlich nicht geglückt wäre. Der Stadtrat, der immer nur unter Wahrung aller Rechte der Gemeindeversammlung antwortete, gab unverhohlen seiner grossen Genugtuung darüber Ausdruck, dass die Kommission sich zu einer prinzipiellen Kursänderung aufraffen konnte. "Unsere zu Ihrer Verfügung gehaltenen Gesetzesvorschläge vom 31. Juli 1889 und vom 25. Januar laufenden Jahres (1890) haben sich insbesondere bemüht, den Nachweis zu erbringen, dass die Organisation und der Haushalt der neuen Gemeinde aus dem Rahmen der bisherigen Gesetzgebung heraustreten und auf neuen Grundlagen sich aufbauen müsse. Um so mehr freut es uns, in Ihrem Gesetzesentwurfe in einer Reihe wichtiger Punkte eine Gutheissung dieses Standpunktes erblicken zu können. Gewiss fiel es Ihnen nicht leicht, denselben zu dem Ihrigen zu machen, wie auch wir unsererseits, die entgegenstehenden Schwierigkeiten nicht verkennend, die Sache nicht leicht genommen haben; und wenn wir heute diesen Punkt wiederum in erste Linie stellen, so geschieht es nur, weil nach unserer auf eingehender Untersuchung aller Verhältnisse beruhenden Ueberzeugung das neue Zürich dem Kanton und der Einwohnerschaft der neuen Gemeinde nur dann Glück bringen wird, wenn dieser Standpunkt in der Gesetzgebung in vollem Umfange zum Durchbruch gelangt und den Ausgangspunkt der neuen Organisation bildet." ²⁾

Mit andern Worten war die gewichtige Stadt für die eingeschlagene Politik gewonnen, wenn auch die Vernehmlassung nicht darüber hinwegtäuschen konnte, dass noch nicht in allen Punkten Uebereinstimmung herrschte. Die städtischen Gesetzesentwürfe begannen die Arbeiten der Kommission jedoch nachhaltig zu beeinflussen, und Escher selbst stellte fest: "Am meisten wurde bei der Beratung

der Antrag des Stadtrates von Zürich und derjenige der Stadtschulpflege berücksichtigt." ³⁾

Der Gemeinderat von Enge hielt zwar nach wie vor an seinen früher gemachten Vorschlägen zur Sanierung Ausersihls fest, aber der Ton klang versöhnlicher, weniger abweisend. Hatte man den Regierungsrätlichen Entwurf noch mehr oder weniger als ungeeignet klassifiziert, sprach man nun von einer "im allgemeinen sehr verdienstvollen und gründlichen Arbeit." ⁴⁾

Verschlechtert zu haben schien sich dagegen die Stimmung in Fluntern, wo man am liebsten von der ganzen Sache überhaupt nichts mehr gewusst hätte. ⁵⁾

Die - allerdings noch unfertige - Arbeit der Kommission führte ganz unverkennbar zu einem erleichternden Stimmungsumschwung, und insbesondere hatte man sich die wohl unerlässliche Mitarbeit der Stadt sichern können. Nach den Maiwahlen, die übrigens zu keinen Umbesetzungen in der Kommission führten, begann sofort die 2. Lesung, und am 28. Oktober 1890 war es soweit, dass der Kommissionsantrag zusammen mit einem sehr ausführlichen Bericht ⁶⁾ dem Kantonsrat übergeben werden konnte. Von einer nochmaligen Begrüssung der Gemeinden wurde bewusst Abstand genommen, und auch der sehr energische Protest des Stadtzürchers Dr. Zuppiger änderte daran nichts mehr. ⁷⁾

- 352 Kommissionsantrag und letzte gemeindeinterne Standortbestimmungen
Grundsätzlich stellte der Kommissionsantrag die folgerichtige Fortsetzung des Entwurfes aus erster Lesung dar. Der Umfang von über 100 Paragraphen lässt erahnen, wieviel eingehender sich das vorliegende Gesetz mit der Ausgestaltung des neuen Zürich auseinandersetzte, als es der Regierungsrat mit seinen 33 Paragraphen getan hatte. Die Forderung der Stadt nach einer möglichst eingehenden gesetzlichen Fixierung von Neu-Zürich ging somit in Erfüllung. Man wusste jetzt mehr oder weniger, was einen erwartete.

Andererseits konnte die Kommission im Hinblick auf das Referendum auf das Verlangen nach einer speziell auf die neue Gemeinde ausgerichteten Gesetzgebung nicht überall eintreten. Im vorgeschlagenen

neuen kantonalen Verfassungsartikel, mit dem man die Abweichungen vom gültigen Gesetz fundieren musste, heisst es deutlich genug: "Der Gesetzgebung steht zu, für Gemeinden mit mehr als zehntausend Einwohnern von der Verfassung abweichende Bestimmungen in Hinsicht auf deren Organisation und die Abstimmungsart, sowie die Besteuerung der Bürger und Niedergelassenen aufzustellen, jedoch¹⁾ nur insoweit, als die besonderen Verhältnisse dies rechtfertigen." Die Abgrenzung dieser "besonderen Verhältnisse" durch den Kantonsrat barg natürlich eine gewisse Problematik in sich, besonders deshalb, weil dies nun zum erstenmal zu geschehen hatte und die Interessen von Stadt und Land nicht überall gleich sein konnten. Der verhältnismässig viel zu grosse Anteil der Vertreter der Vereinigungsgemeinden in der kantonsrätlichen Kommission wirft zudem die Frage auf, ob der Kommissionsantrag den Interessen der Landschaft bereits genügend Rechnung trug.

Die bis zu den Kantonsratsverhandlungen im Februar 1891 übriggeliebende Zeit benutzten verschiedene Gemeinden dazu, ihre Haltung bezüglich der Vereinigung ein letztes Mal einer genauen Prüfung zu unterziehen. Wollishofen erneuerte am 22. Januar 1891 seinen Protest gegen einen Miteinbezug in das geplante Gross-Zürich, und die darin vorkommenden Redewendungen liessen an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Ganz besonders ein zwangsweises Vorgehen des Staates könnte unter gar keinen Umständen gerechtfertigt werden. "Die 'neue Rechtauffassung', nach welcher man in einer Republik willkürliche Geographie und Topographie machen kann, wie z.B. bei der Teilung Polens, vermögen wir noch nicht zu begreifen."²⁾ Die Gemeinde bekundete ihre Entschlossenheit, einen ihr aufgezwungenen Kampf bis zum letzten Atemzug und mit allen verfügbaren Mitteln führen zu wollen. "Weder suchen wir einen Kampf, noch fürchten wir ihn, sondern hoffen bloss, ein weiterer Instanzenzug bleibe uns erspart."³⁾

In der Stadt, wo der Grosse Stadtrat und die Gemeinde ihr letztes Wort noch nicht gesprochen hatten, nahmen die Geschehnisse den Charakter einer letzten internen Ausmarchung an. Die seit dem August 1889 existierende grossstadträtliche Vereinigungskommission behandelte die Angelegenheit in 17 Sitzungen ebenfalls und ent-

schied am 13. November 1890 den Stadtrat und die Schulpflege damit zu beauftragen "im Laufe des Monats Dezember 1890 bestimmte Anträge an den Grossen Stadtrat zu Händen der Gemeinde zu stellen."⁴⁾ Mit gedruckter Weisung vom 12./15. Dezember legten der Stadtrat und die Stadtschulpflege ihren Beschlussantrag vor. Nach einer kurzen Beleuchtung der grundsätzlichen Aspekte der Vereinigung wird die Vorlage der kantonsrätlichen Kommission vom 28. Oktober 1890 als zu deren Durchführung im grossen und ganzen für geeignet gehalten. Immerhin wollte der Stadtrat durch die Gemeindeversammlung beschliessen lassen, der Kantonsrat sei aufzufordern, das Vereinigungsgesetz in einzelnen Belangen den spezifischen Bedürfnissen der neuen Stadt noch besser anzupassen. Es betraf dies vor allem die Verlängerung der obligatorischen Alltagsschule.

Am 5. Januar 1891 erfolgte eine erste Reaktion aus dem Grossen Stadtrat. Neun Mitglieder desselben stellten zuhänden der politischen und Bürgergemeinde Gegenanträge, die weit über die "Forderungen" des Stadtrates hinausgingen und vor allem in ihrer Formulierung zum Aufhorchen mahnten: Mehr indirekte Demokratie, Verlängerung der Alltagsschule, maximaler Vermögenssteuerfuss, Verzicht auf Rückforderung der kantonalen Darlehen an Aussersihl, alles Punkte, von denen man wusste, dass die Landschaft sie ablehnen würde. Mit der Formulierung dieser Forderungen in Form von Bedingungen stellten sich diese Grossräte, übrigens alles Stadtbürger, mit Orelli auf den überholten Standpunkt, eine Gemeinde könne erst dann zur Vereinigung angehalten werden, wenn alle ihre Wünsche erfüllt worden seien.⁵⁾ Mancherorts reagierte man darauf recht argwöhnisch, und die "NZZ" schrieb, dass es nicht richtig sei, dass die Initianten von "Bedingungen" sprächen, denn "die Frage, ob die Vereinigung von Gemeinden von der Einwilligung der Betroffenen abhängig sei, ist unserer Ansicht bereits entschieden, und zwar im Sinne der Verneinung."⁶⁾ In den beiden Sitzungen vom 8. und 15. Januar 1891 kamen diese Bedingungen vor versammelter Behörde zur Sprache. Trotz heftiger Gegenwehr der Exekutive erlitten ihre Anträge Schiffbruch und die Bedingungen des Grossen Stadtrates wurden mit einer grossen Mehrheit gutgeheissen. Damit hatte die Stadt sich in eine recht heikle Situation

hineinmanöveriert, denn einzelne dieser Bedingungen verstiesse so krass gegen die grundlegenden Prinzipien des damaligen politischen Lebens, dass mit gutem Recht behauptet werden konnte, der Beschluss des Grossen Stadtrates komme einer eindeutigen und bewussten Torpedierung der Vereinigung gleich.

Der Stadtrat und die Stadtschulpflege erhielten Auftrag, eine im Sinne des Grossen Stadtrates modifizierte Weisung auszuarbeiten.⁷⁾ Aber gegen besseres Wissen mochte der Stadtrat einfach nicht handeln, so dass die neue Vorlage lediglich von "Vorbehalten" sprach und die exklusiven "Bedingungen" des Grossen Stadtrates auch inhaltlich etwas abdämpfte. Der offene Konflikt zwischen dem grösseren und dem kleineren Rat war perfekt!

Um der für beide Seiten peinlichen Situation Abhilfe zu schaffen, berief man für den 29. Januar 1891 eine nochmalige Plenarsitzung ein. Man wollte wenn möglich der Gemeinde einen einheitlichen und überzeugenden Antrag stellen. Nach langem und mühseligem Hinundher einigte man sich auf dem Wege eines regelrechten Kuhhandels auf einen notdürftigen Kompromiss. Der Grosse Stadtrat liess die Formulierung "Bedingungen" fallen und stimmte zu, von "Vorbehalten" zu sprechen. Andererseits übernahm der Stadtrat materiell teilweise die Vorstellungen des Grossen Stadtrates.

Die Gemeindeversammlung gab den nun als "Vorbehalte" formulierten Wünschen der Stadt ihren Segen, und am folgenden Tag, am 2. Februar 1891, begannen die Verhandlungen des Kantonsparlamentes.

36 DIE ARBEIT DES KANTONSrates UND DIE VOLKSABSTIMMUNG VOM 9. AUGUST 1891

Je in den drei ersten Tagen der vier Februarwochen befasste sich der Kantonsrat mit dem Kommissionalantrag. Nach den Wiedererwägungsanträgen erfolgte am 11. Mai 1891 die Schlussabstimmung mit dem Resultat von 169 Ja, 11 Nein und 7 Enthaltungen.¹⁾

Es ist kaum anzunehmen, dass sämtliche Parlamentarier in die komplexen Sachfragen der Vereinigung tiefen Einblick besaßen. Dem entsprechend durfte erwartet werden, dass der Kommissionalantrag in dieser Hinsicht mehr oder weniger ungeschoren davonkommen würde. Auf Grund der starken Stellung der Landschaft konnte man anderseits vorausahnen, dass sich das Parlament Rechenschaft darüber ablegen würde, ob das Vereinigungsgesetz mit den allgemeinen kantonalpolitischen Erfordernissen wirklich in Uebereinstimmung zu bringen sei, ob es nichts enthalte, was der neuen Stadt zu einer ungerechtfertigten Sonderstellung verhelfen könnte. Symptomatisch für diese Fragestellung war die Gründung eines zwischenparteilichen "Club der Landschaft zur Wahrung der Interessen der Landschaft bei Beratung des Vereinigungsgesetzes."²⁾

Der Gang der Verhandlungen zeigte sofort sehr deutlich, dass im Kamm zur Säuberung des Vereinigungsgesetzes von privilegienverdächtigen Bestimmungen nicht nur einige Haare, sondern mitunter ganze Haarbüschel hängenblieben. Den städtischen Forderungen erging es unter diesen Umständen nicht sehr gut.

Weder die Verlängerung der Alltagsschule, noch der maximale Vermögenssteuerfuss, noch der Verzicht des Kantons auf die Rückforderung der an die Gemeinde Aussersihl gemachten Darlehen kamen im Kantonsrat durch.

Die Haltung des Kantonsrates wurde erheblich von referendumpolitischen Ueberlegungen mitbestimmt. Die breite Zustimmung der Landschaft wurde als Voraussetzung für ein Durchkommen der Gesetzesvorlage erachtet, umso mehr, als man davon ausging, dass die

Vereinigungsgemeinden selbst kaum einen bedeutenden Ja-Stimmenüberschuss liefern würden. Nach dem Referendum kommentierte das Zürcher Volksblatt jedenfalls die Haltung des Kantonsrates folgendermassen: "Noch vor wenigen Wochen war man hier und wohl im ganzen Lande herum der Ueberzeugung, dass Zürich und Ausgemeinden eine Mehrheit für Verwerfung ergeben werden, dass also, wenn die Vorlage angenommen werden solle, die Landschaft mit Entschiedenheit für dasselbe eintreten müsse." ³⁾

Nach der Verabschiedung der Vorlage im Kantonsrat begann ein Abstimmungskampf, der sich selbstverständlich nicht nur auf die Vereinigungsgemeinden beschränkte, sondern im ganzen Kanton geführt wurde. So interessant es wäre, darüber Nachforschungen anzustellen, so sehr würde dies den Rahmen der Arbeit sprengen. ⁴⁾ Immerhin sei ein Zitat aus der "NZZ" angeführt: "Als Tatsache steht fest, dass die Landschaft nie und nimmer zustimmen würde, wenn der Staat, d.h. sämtliche Steuerzahler, somit auch die Landschaft, nicht in die zwingende Notwendigkeit versetzt würden, alle zwei Jahre der Gemeinde Aussersihl mit bedeutenden Beiträgen in Form von Darleihen unter die Arme zu greifen; denn sowohl die Auslassungen der Bezirkspresse als die Verhandlungen des Kantonsrates haben zur Genüge dargetan, dass die Gemüter der Landschaftsbewohner von einem geheimen Grauen erfüllt sind bei dem Gedanken an die künftige Grossstadt Zürich." ⁵⁾ Symptomatisch für dieses weitverbreitete Misstrauen war die Verteufelung des Vereinigungsgesetzes durch den damals sich im Aufwind befindenden "Bauernbund". Bei seinen Vorträgen fand dessen Führer, Müller, auf der Landschaft grossen Anklang. Er sprach von Neu-Zürich als einer "uneinnehmbaren Zwingherrenburg" und "Beamten-Kommune". ⁶⁾

Obwohl die Argumentation der Vereinigungsgemeinden selbst als bekannt gelten konnten, hielt die Zürcher Presse mit eindringlichen Kommentaren nicht zurück. Auf behördlicher Stufe stellte man den Kampf ein. Immerhin hatten am 11. Mai 1891 im Kantonsrat die Vertreter von Enge, Wollishofen und der Stadt die Erklärung abgegeben, dass sie sich die Wahrung der Interessen ihrer Gemeinden vorbehalten, falls das Gesetz vom Volk angenommen, von der

Mehrheit der Stimmberechtigten ihrer Gemeinden aber verworfen würden. Auch der sonst vereinigungsfreundliche Gemeindeausschuss Hottingen lud für diesen Fall den Gemeinderat ein, "die Gemeindeversammlung sofort einzuberufen, um eventuell Rekurs einzureichen." 7)

In den erwähnten Gemeinden dürfte die allgemeine Stimmung nicht gerade gut gewesen sein. Der "liberale Stadtverein" von Zürich verlangte in einem Schreiben an den Stadtrat die nochmalige Einberufung einer Gemeindeversammlung, "da die städtische Bevölkerung nicht stillschweigend sich die ablehnende Haltung der Mehrheit des Kantonsrates gegenüber den berechtigten Begehren der Stadt gefallen lassen könne." 8) Der Stadtrat lehnte dieses Gesuch jedoch mit der Begründung ab, die Meinung der Stadtbevölkerung sei gespalten und eine achtungsbietende Kundgebung sei unter diesen Umständen nicht zu erwarten. "Wenn wir die Stimmung in der Bevölkerung richtig beurteilen, so würde heute nur der Antrag auf Verwerfung der Vorlage Aussicht haben, von der Gemeinde angenommen zu werden. Allein ein einmütiger Beschluss in diesem Sinne ist nicht zu erwarten, da diejenigen, welche die Vereinigung wollen, demselben nicht zustimmen würden." 9) Daraufhin beschloss der "liberale Stadtverein", die Vorlage zur Ablehnung zu empfehlen. 10)

Der Gemeinderat von Enge fühlte sich dazu verpflichtet, den Kantonsrat nochmals schriftlich darauf aufmerksam zu machen, dass die Gemeinde immer noch an ihren Beschlüssen vom 13. Oktober 1889 festhalte. "Wenn sich in der Abstimmung vom 9. August die Mehrheit der Stimmberechtigten in Enge für Verwerfung der Vorlage aussprechen sollte, so behalten wir uns für unsere Gemeinde alle Rechte vor." 11)

Die Bürger der Gemeinde Wollishofen beendeten einen Aufruf "An die Gemeinden des Kantons!" mit folgenden Worten: "Mitbürger! Denkt zurück an den langen, schweren und heissen Kampf um unsere Gemeindefreiheit und die gleichen bürgerlichen Rechte; zeigt euch dieser hohen Güter wert und richtet nach Gerechtigkeit durch einen Spruch, der euch zur Ehre gereicht." 12)

Die Atmosphäre war ohne jeden Zweifel gespannt; immerhin hatten die Stadt und drei weitere Vereinigungsgemeinden ihren festen Willen bekundet, sich einem kantonalen Diktat nicht zu beugen. Für sie handelte es dem Sinn nach sich weniger um ein kantonales Referendum als vielmehr um ein kommunales. Die Gemeinden begründeten ihre Haltung durchwegs damit, dass das Vereinigungsgesetz die Beschlüsse ihrer Gemeindeversammlung desavuiere. Nach wie vor stellten sie sich mit Orelli¹³⁾ eben auf den Standpunkt, eine Vereinigung ohne Zustimmung jeder Gemeinde sei verfassungswidrig und daher unzulässig. Unter diesen unsicheren Voraussetzungen kam am 9. August 1891 die Vorlage zur Abstimmung. Die Vereinigungsvorlage umfasste drei Teile:

1. "Verfassungsgesetz betreffend besondere Bestimmungen für Gemeinden mit mehr als zehntausend Einwohnern."
2. "Gesetz betreffend die Zuteilung der Gemeinden Aussersihl, Enge, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Oberstrass, Riesbach, Unterstrass, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen an die Stadt Zürich und die Gemeindesteuern der Städte Zürich und Winterthur."
3. Der ominöse Artikel 92 des Zuteilungsgesetzes betreffend die Verlängerung der Alltagsschule um zwei Jahre nur für Neu-Zürich kam getrennt zur Abstimmung.

Der Volksentscheid (Stimmbeteiligung 87.3 %) fiel den Umständen entsprechend eher überraschend aus. Das Verfassungsgesetz wurde mit 36'019 Ja zu 25'197 Nein wenn nicht überwältigend, so doch deutlich angenommen. Dasselbe lässt sich vom Vereinigungsgesetz sagen: Mit 37'843 Ja zu 24'904 Nein war die Zustimmung noch etwas deutlicher. Erwartungsgemäss fiel der separat zur Abstimmung gelangende Artikel 92 bei 27'408 Ja und 32'081 Nein durch.

Nach Bezirken aufgeschlüsselt ergibt sich folgendes Bild:¹⁴⁾

Bezirke	Verfassungsgesetz betr. Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern		Zuteilung von Gemeinden an die Stadt Zürich etc.		§ 92 dieses Zu- teilungsgesetzes.	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Zürich	14659	4869	14895	5118	14705	4332
Affoltern	1059	1431	1165	1350	670	1703
Horgen	2297	3216	2667	3023	1481	3946
Meilen	1586	1839	1761	1739	1170	2131
Hinwil	3644	2508	4018	2296	1838	4088
Uster	1523	1728	1661	1716	1162	1939
Pfäffikon	1530	1916	1529	2041	1284	2084
Winterthur	5874	1958	6092	1966	2773	4934
Andelfingen	1487	1515	1562	1578	1073	1818
Bülach	1415	2467	1559	2436	579	3244
Dielsdorf	845	1750	934	1741	673	1862

Das Verfassungsgesetz wurde lediglich in 3 Bezirken gutgeheissen: Zürich, Winterthur, Hinwil. Die andern 8 Bezirke lehnten, allerdings nirgends überaus deutlich, ab.

Die beiden Stadtbezirke Zürich und Winterthur nahmen als die weitaus bevölkerungsreichsten Bezirke mit geradezu überwältigendem Mehr an. Zürich und Winterthur gaben den Ausschlag: Hier hatten sich die Befürworter in entscheidendem Ausmass durchsetzen können, während die Gegnerschaft nirgends das Heft in ihre Hände hat nehmen können. Die Landbezirke waren in ihrer Haltung dem Verfassungsgesetz gegenüber in sich selbst gespalten.

Für das Vereinigungsgesetz gelten diese Feststellungen ebenso; wohl waren es 5 Bezirke die hier zustimmten und nicht nur deren 3, was aber eigentlich wenig ins Gewicht fiel.

Für die Verlängerung der Alltagsschule hatte man ausser im Bezirk Zürich nirgends Verständnis.

Von einiger Bedeutung waren unter dem Aspekt der Erklärungen verschiedener Vereinigungsgemeinden¹⁵⁾ die Abstimmungsergebnisse in Zürich und Ausgemeinden selbst. Die z.T. eher pessimistischen

Prognosen sollten sich nicht bestätigen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

	Verfassungsgesetz betr. Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern				Zuteilung von Gemeinden an die Stadt Zürich etc.				§ 92 dieses Zu- teilungsgesetzes			
	Ja	Nein	Ja in %	Nein in %	Ja	Nein	Ja in %	Nein in %	Ja	Nein	Ja in %	Nein in %
Zürich	2529	1615	60,0	49,0	2535	1781	58,7	41,3	3155	1002	75,9	24,1
Aussersihl	4384	58	98,7	1,3	4440	43	99,0	1,0	4030	237	94,5	5,5
Enge	459	407	53,0	47,0	448	453	49,7	50,3	557	297	65,2	34,8
Fluntern	326	146	69,1	30,9	322	159	66,9	33,1	342	125	73,2	26,8
Hirslanden	415	152	73,2	26,8	438	137	76,2	23,8	400	142	73,8	26,2
Hottingen	624	376	62,4	37,6	609	411	59,7	40,3	709	282	71,5	28,5
Oberstrass	593	62	90,5	9,5	611	66	90,3	9,7	563	85	86,9	13,1
Riesbach	1070	478	69,1	30,9	1059	547	65,9	34,1	1132	386	74,6	25,4
Unterstrass	624	148	80,8	19,2	635	150	80,9	19,1	539	159	77,2	22,8
Wiedikon	1080	27	97,6	2,4	1113	22	98,1	1,9	1025	63	94,2	5,8
Wipkingen	417	59	87,6	12,4	431	52	89,2	10,8	381	86	81,6	18,4
Wollishofen	126	240	34,4	65,6	124	256	32,6	67,4	141	215	39,6	60,4
Total	12547	3768	76,9	23,1	12765	4077	75,8	24,2	12974	3079	80,8	19,2

Bedeutungsvoll ist die Tatsache, dass ausser Wollishofen alle anderen Gemeinden das Verfassungsgesetz annahmen. Die Stadt lieferte einen beachtlichen Ja-Stimmenüberschuss. In Aussersihl, Oberstrass, Wiedikon und Wipkingen war die Zustimmung überwältigend. Uebersaus deutlich nahmen auch Fluntern, Hirslanden, Riesbach und Unterstrass an. Eine gewichtige Gegnerschaft erwuchs dem Verfassungsgesetz nur in der Stadt, Enge, Hottingen und Wollishofen. Als von grosser Bedeutung darf aber vor allem die Zustimmung der Stadt gewertet werden.

Das Zuteilungsgesetz selbst erzielte im wesentlichen dieselben Resultate, mit einer einzigen Ausnahme: Nicht nur Wollishofen, sondern auch Enge lehnte ab, allerdings äusserst knapp.

Die Verlängerung der Alltagsschule hätte einem eindeutigen Wunsch der Vereinigungsgemeinden entsprochen (Ausnahme Wollishofen). Der kantonale Souverän wollte es jedoch anders!

Enge verzichtete angesichts des sehr knappen Resultates darauf, den Volksentscheid anzufechten, während für die Stadt und Hotttingen die Grundlage zu einem solchen Vorgehen jetzt fehlte. Immerhin blieb die beklemmende Frage zurück, was geschehen wäre, falls in diesen Gemeinden eine Mehrheit von ablehnenden Stimmen zustande gekommen wäre. Wollishofen aber machte seine Drohung wahr und reichte beim Bundesgericht in Lausanne Rekurs¹⁶⁾ ein, der dann erwartungsgemäss vollumfänglich abgelehnt wurde. Wollishofen war damit die einzige Gemeinde, die zum "Glück" regelrecht hat gezwungen werden müssen.

4 DIE GESETZGEBERISCHE BEWAELTIGUNG DER VEREINIGUNG

41 EINFÜHRUNG

Wenn im vorangehenden Kapitel versucht worden ist, die grossen Linien und Tendenzen in der Diskussion um die gesetzlichen Grundlagen für Neu-Zürich aufzuzeigen, so soll jetzt auf die Details eingetreten werden.

In politischer, Schul- und Bürgergemeinde stellten sich die Probleme natürlich je wieder anders dar, und trotzdem ziehen sich gewisse Grundfragen wie rote Fäden durch alle Diskussionen.

1. Wie sind direkte Demokratie und Grossstadtverwaltung unter einen Hut zu bringen? Soll man auf die indirekte Demokratie zurückgreifen, um damit die Rationalisierung von Organisation und Verwaltung maximieren zu können? Oder soll man das Umgekehrte tun: Direkte Demokratie wie bis anhin auf Kosten übersichtlicher Verwaltungs- und Organisationsstrukturen?
2. Aufs engste damit zusammen hängt die Frage nach dem Mass der Zentralisation. Die Ausgemeinden, vor allem die perifer gelegenen, wollten Gewähr dafür, dass wichtige Amtsstellen dezentral eingerichtet würden. Ziel war die administrative und auch bauliche Gleichberechtigung zu den zentral gelegenen und meist auch besser entwickelten Teilen der zukünftigen Stadt.
3. Inwiefern ist es einerseits von der Sache her wünschenswert und andererseits politisch möglich, für Neu-Zürich eine ganz besondere Gemeindegesetzgebung zu schaffen? Diese Frage ergibt sich vor allem aus dem Verhältnis von Stadt und Landschaft; letztere ist im Kantonsrat politisch dominierend und hat es demnach in der Hand, in all diesen Fragen die Limiten zu setzen.
4. Wie können alte Strukturen in Zürich und Ausgemeinden in die neue Stadt hinübergerettet werden? Die Rücksichtnahme auf bestehende Verhältnisse entsprach einem weit verbreiteten Bedürfnis, vor allem in den noch mehr oder weniger "intakten" Gemeinden.

42 DIE POLITISCHE GEMEINDE421 Einleitung

Die Feststellung, das Kernproblem der Vereinigung sei die besondere Gesetzgebung für Neu-Zürich,¹⁾ bestätigt sich für die politische Gemeinde vollauf. Eine blossе Uebernahme der für kleinere und mittlere Gemeinden gültige Gesetzgebung kam von vorneherein nicht in Frage, darüber herrschte überall Einigkeit. Die Vereinigung bedurfte aber weniger einer negativen, als vielmehr einer positiven Beantwortung. Wie konnte die politische Ordnung einer angehenden Grossstadt von gegen 100'000 Einwohnern gestaltet werden? Dieses Problem liess sich in der Schweiz mit ihren autonomen Kantonen und Gemeinden nicht so einfach lösen. Einerseits betraf die Vereinigung natürlich in erster Linie die direkt beteiligten Gemeinden selbst, anderseits musste die Vereinigung auch Rückwirkungen auf den übrigen Kanton zeitigen. Einerseits bildeten sich durch die grossstädtischen Verhältnisse ganz besondere, objektive Bedürfnisse aus, anderseits ruhte die verfassungsmässige Ordnung seit 1830 auf dem festen Prinzip der Gleichberechtigung von Stadt und Land. Dazu gesellte sich das Bewusstsein, eigentliche Pionierarbeit leisten zu müssen, liessen sich doch ähnlich komplizierte Verhältnisse nirgend finden. Die Auseinandersetzung von 1869 über die direkte Demokratie lag noch wenig weit zurück und es war daher anzunehmen, dass anlässlich der Vereinigung diese Gegensätzlichkeiten nochmals aufbrechen könnten.

422 Die Diskussionbeiträge vor der Veröffentlichung des regierungs-
rätlichen Gesetzesentwurfes

Den ersten Anlauf zu einer geschlossenen Darstellung einer möglichen politischen Ordnung für Neu-Zürich unternahm der liberale Politiker und Stadtbürger Dr. Zuppinger. Vor der statistisch-volkswirtschaftlichen Gesellschaft¹⁾ schlägt er vor, zur reinen Repräsentativdemokratie zurückzukehren. "Wir würden uns nun nicht scheuen, von unserem bisherigen Verfahren ganz abzugehen, der Gesamtheit lediglich die Wahl des Gemeindeausschusses zu überlassen und alles Andere an Letzteren zu delegieren."²⁾ Zuerst befasst er sich mit dem Problem der Volksmasse. Die Zahl von 17'000 Stimmberechtigten und die nach geltendem Gesetz zahlreichen durchs Volk zu wählenden Beamten, die er auf die Verhältnisse von Neu-Zürich übertragen - auf ungefähr 1000 schätzt, veranlassen ihn zu folgenden Schlüssen: "Wir dürfen nicht daran denken, in dem neuen Verbande Gemeindeversammlungen abzuhalten. Ebensowenig tunlich wäre es, der Gesamtheit künftig die Vornahme der den Gemeinden obliegenden Wahlen zu überbinden."³⁾ Zuppinger weist auch darauf hin, dass ein solches Bindeglied zwischen Gemeinde und Exekutive in Form eines sog. Gemeindeausschusses in der Stadt und etlichen Ausgemeinden bereits vorhanden sei. Die Anwendung der bestehenden Gemeindegesetzgebung würde die Gemeindeverwaltung von Neu-Zürich zu einer ausserordentlich schwerfälligen Maschine machen. Man stelle sich nur einmal realistisch eine Gemeindeversammlung mit 17'000 Stimmberechtigten vor! (Immerhin hatte sich Arbeitersekretär Greulich noch im Jahre 1891 im Kantonsrat für die Beibehaltung der Gemeindeversammlung und den Bau eines "Wahlpalastes" eingesetzt; allerdings wurde sein Vorschlag von der Versammlung mit Gelächter quittiert.)

Die weitgehende Ersetzung der Gemeindeversammlung durch einen Repräsentativkörper ermögliche bei günstiger Zusammensetzung nicht nur die Beweglichkeit, sondern auch das Interesse der Bevölkerung zu wahren. Eine zahlreiche Volksvertretung (1:400) soll denjenigen Elementen, die sich für das öffentliche Wohl einzusetzen gedenken, den Eintritt in das Stadtparlament erleichtern. Zuppinger zeigt sich davon überzeugt, dass mit diesem Verfahren für die Leitung

des Gemeindewesens eine tüchtige und unabhängige Truppe zu schmieden sei, was im Hinblick auf die Schlüsselstellung dieser Behörde doppelt erwünscht sein müsse. Die Wahl der Exekutive und der andern Beamten müsse vom gemeinen, unkritischen und gelenkten Pöbel weg in die ruhige, sachliche und undemagogische Atmosphäre des Ratsaals verlegt werden. Nicht Parteifarbe, Popularität und Redegewandtheit, sondern allein die Tüchtigkeit müssten entscheiden. "Sie gestatten uns zum Beweis hiefür, Sie darauf aufmerksam zu machen, wie ganz anders die Wahl unseres Regierungsrates inszeniert wird als diejenige unseres Obergerichtes, des Bundesrates und des Bundesrichters." ⁴⁾ Mit diesem Vorschlag, zur indirekten Demokratie zurückzukehren, forderte Zuppinger die Demokraten und Sozialisten zum Widerstand heraus. Diese holten denn auch sofort zum Gegenschlag aus, indem sie vorschlugen, Legislative und Exekutive durchs Volk wählen zu lassen und die Finanzkompetenz des Parlamentes auf ein Minimum zu beschränken. Die demokratischen Errungenschaften wollten sie auf alle Fälle bewahren.

Die "Grundzüge" ⁵⁾ lehnen eine so weitgehende Rückkehr zur reinen Repräsentativdemokratie zwar ab. Die Volksrechte sollen jedoch eingeschränkt werden, um Neu-Zürich regierbar zu machen. "Die grosse Zahl der Aktivbürger (ungefähr 17'000) schliesst die Beibehaltung der Gemeindeversammlung aus; Quartiersversammlungen wären eine Verneinung des Einheitsgedankens und müssten zur Ausschliessung des Rechts der freien Antragsstellung in denselben führen; sie sind deshalb zu verwerfen. Da aber die direkte Teilnahme der Stimmberechtigten an der Gemeindeverwaltung als ein althergebrachtes Recht in der Volksanschauung wurzelt, so ist das Institut des Referendums als Ersatz der Gemeindeversammlung nun auch in die Gemeindeverwaltung einzuführen." ⁶⁾ Zum Umfang des Referendums werden anschliessend folgende Ausführungen gemacht: "Was dessen Ausdehnung betrifft, so hat sie die in Betracht fallenden Gemeindeangelegenheiten ausgeschieden in solche, die von ganz massgebender Bedeutung für das Gemeinwesen sind, und solche, welche diese Wichtigkeit für sich nicht in Anspruch nehmen können, sondern mehr den Charakter ordentlicher Verwaltungsgeschäfte an

sich tragen. Zu der ersten Kategorie hat die Kommission einmal das Gemeindestatut und sodann die Schlussnahmen gerechnet, welche durch ihre finanziellen Konsequenzen einen entscheidenden Einfluss auf den Gemeindehaushalt und auf den Steuerfuss ausüben. Von der Einbeziehung weiterer Geschäfte in diesen Kreis von Gemeindeangelegenheiten wurde Umgang genommen, da die Bürgerschaft neben den Aufgaben, die für sie auf eidgenössischem und kantonalem Gebiet bestehen, durch das Gemeindereferendum nicht allzusehr in Anspruch genommen werden darf, wenn sie nicht ermüdet werden soll, und weil das Referendum ein an sich etwas schwerfälliges Institut ist, die Stadtverwaltung mit den täglich an sie herantretenden Aufgaben aber doch so organisiert sein muss, dass sie ordentlich zu marschieren vermag. Diese Beschränkung in der Zuständigkeit der Bürgerschaft soll aber gemildert werden durch die Möglichkeit der Anrufung des Referendums in allen den der Stadtverordnetenversammlung zugewiesenen Geschäften, wo eine ansehnliche Minderheit sich im Gegensatz zur Stadtverordnetenversammlung befindet und in einem Entscheid der Gemeinde den eigenen Ansichten glaubt zum Siege verhelfen zu können." ⁷⁾ Dass aber unter allen Umständen ein leistungsfähiges Parlament geschaffen werden müsse, wird klar unterstrichen. "Der Vorschlag der Kommission beabsichtigt in der Stadtverordnetenversammlung eine Institution zu schaffen, welche den Schwerpunkt der Gemeindeverwaltung und ihres Haushaltes bildet." ⁸⁾ Die Stadtverordnetenversammlung soll insbesondere die Kompetenz erhalten, über Steuer- und Haushaltfragen zu befinden. ⁹⁾ Wahlfunktionen von untergeordneter Bedeutung würden vom Parlament wahrgenommen, "weil die Zahl der zu wählenden Funktionäre zu gross ist, um von den Stimmberechtigten mittels der Urne gewählt zu werden." ¹⁰⁾

Hervorzuheben bleibt, dass für die "Grundzüge" das Postulat der Einheit von Neu-Zürich von zentraler Bedeutung ist. Stadtrat, Stadtpräsident, Stadtmannamt und Friedensrichteramt sollen als Ausdruck des neuen Zusammengehörigkeitsgefühles in einem einzigen Kreis gewählt werden. Die Stadtverordneten würden in den voraussichtlich 5 Kreisen gewählt werden; diese Kreise sollen jedoch

mit den jetzt bestehenden Gemeindegrenzen möglichst nichts mehr zu tun haben. Bezüglich des Gemeindehaushaltes wird schon hier die Erschliessung neuer Steuerquellen für das neue Gemeinwesen gefordert, insbesondere durch die Einführung einer Gemeindeeinkommenssteuer und eine Beteiligung der Gemeinden an der staatlichen Erbschaftssteuer. Dies soll vor allem zum Schutz vor einer ungebührlichen Erhöhung der Vermögenssteuer geschehen. "Eine wesentliche Erhöhung der Vermögenssteuer über 6 %o hinaus hebt die Richtigkeit der angestellten Berechnungen auf, weil diesen eine auf der jetzigen Steuerbelastung fussende Steigerung des Steuerkapitals zugrunde liegt. Eine solche stockt aber, wenn die Steuerverhältnisse in Zürich zu ungünstig werden, und das bedeutet für die sich entwickelnde Gemeinde nicht bloss einen Stillstand, sondern einen Rückschritt in ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit und damit in ihrem Kredit."¹¹⁾ Auch wird gefordert, dass die Tilgung vorhandener und das Eingehen neuer Verpflichtungen genau geregelt werden und dass in dieser Beziehung eine wirksame und tatsächliche Kontrolle durch den Staat ausgeübt werde. Ohne jeden Zweifel waren in diesen "Grundzügen" grundsätzliche Ideen und Vorstellungen enthalten, die noch ihre Wirkung ausüben sollten. Mit Dr. Römer (Stadtpräsident), Dr. Paul Usteri (Stadt-schreiber) und Dr. C. Escher (der nachmalige Präsident der kantonsrätlichen Vereinigungskommission) standen hinter dieser Arbeit Leute, die aus ihrer Tätigkeit über eine grosse Erfahrung und grosses Sachwissen in städtischen Angelegenheiten verfügen mussten. Bekanntlich machte sich der Regierungsrat diese "Grundzüge" aber nicht zu Nutze und liess sie beiseite liegen.

423 Der regierungsrätliche Entwurf

Der regierungsrätliche Gesetzesentwurf äussert sich über die Neugestaltung der politischen Gemeinde nur sehr spärlich und überdies auch wenig deutlich, entsprechend der Grundtendenz, der neuen Gemeinde einen möglichst grossen Freiheitsraum zu belassen. Es wird vorgeschlagen, durch einen Zusatz zu Artikel 51 der Staatsver-

fassung, welcher die Befugnisse der Gemeindeversammlung regelt, Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern die Möglichkeit zu geben, in der Gemeindeordnung diese Befugnisse einem Parlament zu übertragen. Der Gemeinde müssten jedoch unter allen Umständen die Wahl der Abgeordneten, der Exekutive und die Genehmigung von Ausgaben, welche einen in der Gemeindeordnung festzusetzenden Betrag übersteigen, vorbehalten bleiben. Das vorgeschlagene Gesetz überlässt es der Gemeindeordnung des neuen Zürich, zwischen Stadtparlament und der Aktivbürgerschaft eine genauere Kompetenzausscheidung vorzunehmen. Der regierungsrätliche Gesetzesentwurf liess aber keinen Zweifel darüber aufkommen, dass er soweit wie möglich das Prinzip der direkten Demokratie auch für Neu-Zürich beizubehalten wünscht. So sollen auch die Friedensrichter, die Schuldbetreibungsbeamten und die Steuerkommissionsmitglieder nicht durch das Parlament, sondern durch Volkswahl bestimmt werden. Konkrete Vorstellungen über eine allfällige Unterteilung des Stadtgebietes in Quartiere oder Kreise enthält der regierungsrätliche Gesetzesvorschlag nicht, sondern auch darüber soll letztlich die Gemeindeordnung befinden. Bemerkenswert ist auch die Tatsache, dass über die Haushaltgestaltung - für viele Politiker ein Kernproblem der Vereinigungsfrage - praktisch nichts gesagt wird.

424 Die Vernehmlassung des regierungsrätlichen Entwurfes

Diese wenig konkreten Gesetzesvorschläge des Regierungsrates vermochten insbesondere in der Stadt überhaupt nicht zu befriedigen. Die Stadt legte sich nun mächtig ins Zeug um der Entwicklung eine andere Richtung zu geben, denn sie wünschte, dass die ihr wichtig erscheinenden Strukturen definitiv schon auf Gesetzesebene verankert werden.

Der Stadtrat will durch eine Abänderung der Staatsverfassung erreichen, dass der Regierungsrat das Finanzgebahnen der Gemeinden zu beaufsichtigen hätte. "Soweit Gemeindebeschlüsse Ausgaben nach sich ziehen, die nicht aus den ordentlichen Einnahmen des betref-

fenden Jahres bestritten werden können, unterliegen dieselben der Genehmigung des Regierungsrates, welcher diese versagt, wenn die Ausgabe den Bestand des Gemeindehaushaltes und die Steuerkraft gefährdet." ¹⁾ Die Stadt strebte an, schon auf Verfassungsebene Sicherheiten dafür zu schaffen, dass das neue Gemeindewesen finanziell sich auf gesunden Bahnen zu bewegen hätte. Dahinter versteckten sich möglicherweise auch Ängste und Befürchtungen vor sozialistischen Experimenten, die die Kreditwürdigkeit des Finanz- und Industrieplatzes gefährden könnten, vor allem dadurch, dass die Steuerbelastung infolge übermässiger Verschuldung sich nachteilig auswirken dürfte.

Der Stadtrat ist auch nicht damit einverstanden, dass das Vereinigungsgesetz über die Kreiseinteilung nicht genaues aussagt. "Die Einteilung der Gemeinde in Kreise oder Quartiere für die Wahlen und für die Gemeindeverwaltung muss eine möglichst beständige sein; wenn und wo eine mehrfache Kreiseinteilung unumgänglich ist, dürfen sich die Kreisgrenzen nicht schneiden, das Gegenteil führt zu grossen Verwirrungen bei den Stimmberechtigten und in der Verwaltung, sowie bei dieser zu einer beträchtlichen Mehrarbeit. Die Wahlkreise bedürfen dieser Beständigkeit, weil ihre Bildung von der eidgenössischen Volkszählung abhängt, sodann aus politischen Gründen. Noch mehr aber ist dies für die Verwaltungskreise von Nöten. Die Arbeit der (politischen) Gemeindeverwaltung ist nämlich eine stetige, ununterbrochen sich entwickelnde und fortschreitende; sie fusst bei einer Reihe der wichtigsten Geschäfte auf weit zurückliegenden Tatsachen; soweit sie in die Kreise verlegt ist, sind eine grosse Zahl wichtiger Bücher der Einteilung angepasst und die in den Kreisen amenden Angestellten die Träger einer ganzen Menge für die Gemeinde wichtiger Dinge. Jeder Wechsel in der Kreiseinteilung bedeutet deshalb eine wesentliche Störung einer umfangreichen und vielgestalteten Verwaltung." ²⁾ Die Stadt schlägt nun folgende Kreiseinteilung vor: Die bisherige Stadt Zürich mit Ausschluss des Selnauquartieres und des Sihlhölzli, die Gemeinden Enge-Leimbach, Wiedikon, Wollishofen mit Selnauquartier

und Sihlhölzli, die bisherige Gemeinde Auszersihl, die bisherigen Gemeinden Riesbach, Hirslanden und Hottingen, die bisherigen Gemeinden Fluntern, Oberstrass, Unterstrass und Wipkingen. Der Stadtrat war auch der Meinung, ausschlaggebend für die Kreiseinteilung dürfte nicht die Schule sein, da dieselbe viel beweglicher sei als die Verwaltung. Die Weisung des Stadtrates schlägt vor, die Frage der Wahlkreiseinteilung dadurch zu entschärfen, dass man zum proportionalen Wahlverfahren übergeht. "Die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens ist wünschenswert im Interesse eines gedeihlichen Gemeindelebens und damit die Minderheiten bei der Gemeindeverwaltung und der Ausübung der Kontrolle unter allen Umständen zum Worte kommen. Die Ermittlung des Wahlergebnisses ist leicht, das Resultat mit mathematischer Notwendigkeit das getreue Spiegelbild der Wählerschaft, sowohl in Hinsicht auf die Stärke der Parteien, als innerhalb derselben mit Bezug auf die Wertschätzung ihrer Vertrauensmänner. Das proportionale Wahlverfahren benimmt überdies der Wahlkreiseinteilung ihre politische Tragweite."³⁾ Bekanntlich befürchteten nicht wenige liberale Politiker im Falle einer Vereinigung eine Dominanz der sozialistischen und demokratischen Kräfte.

Die stadträtliche Weisung spricht sich dafür aus, wo immer möglich am direkt-demokratischen Verfahren festzuhalten, glaubt aber, dass der regierungsrätliche Vorschlag auch in dieser Beziehung nun doch zu weit gehe. "Die Zahl der nach dem regierungsrätlichen Entwurf von den Stimmberechtigten in der Gesamtgemeinde zu wählenden Gemeindebeamten beträgt ca. 15, der in den Kreisen zu wählenden Beamten bei Zugrundelegung einer Einwohnerschaft von 100 000 Seelen und von 5 Wahlkreisen für jeden Kreis (ohne Stimmzähler) durchschnittlich 2'000, hiezu die Bundes-, Kantons- und Bezirks-wahlen gerechnet mit ca. 45 Stimmgebungen, im Ganzen 250 Wahlen für eine teils drei-, teils sechsjährige Amtsdauer; es treten hinzu die in verschiedenen Beamtungen ziemlich zahlreichen Ersatzwahlen, die Neuwahlen infolge Vermehrung der Stellen und das eidgenössische, kantonale und Gemeindereferendum. Für das Wahlbureau

wären weitere 100 Wahlen in jedem Kreise in Aussicht zu nehmen. Da nun ein effektiv wirksames Mittel, die Wahlbeteiligung zu erzwingen, nicht besteht, so führt jede Inanspruchnahme der Wählerschaft, welche als Uebermass empfunden wird, zur Gleichgültigkeit, die sich dann bei sehr Vielen gegenüber wichtigeren und weniger wichtigen Wahlen in gleicher Weise geltend macht. Da die Stadtverordnetenversammlung nach ihrer Wahlart als Wahlbehörde sich eignen dürfte, sollten, wie schon früher bemerkt, die Volkswahlen innerhalb der Gemeinden auf Wahlen von ausgesprochener politischer Bedeutung beschränkt werden." ⁴⁾ Die Wahlkompetenzen würden demnach wie folgt verteilt werden: "Die Gemeinde wählt durch die Urne in einem Wahlkreis: a) den Stadtrat und den Stadtpräsidenten, b) die Beamten des Stadtmannamtes, c) die Beamten des Friedensrichteramtes. - Die Gemeinde wählt in den Verwaltungskreisen: d) die Stadtverordneten im Verhältnis 1:800 der durch die letzte Volkszählung ermittelten Wohnbevölkerung, wobei ein Bruchteil von über 400 Seelen für voll gerechnet wird; e) die eidgenössischen Geschworenen." ⁵⁾ Der Stadtverordnetenversammlung müssten folgende Wahlen überbunden werden: "a) das Wahlbureau, b) die kantonalen Geschworenen, c) für jeden Kreis eine Steuerkommission, zur Hälfte aus den Einwohnern des betreffenden Verwaltungskreises, zur andern Hälfte aus Einwohnern anderer Kreise, d) aus ihrer Mitte eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission, e) die zur Unterstützung der Verwaltungsabteilungen des Stadtrates oder zur selbständigen Besorgung solcher bestimmten Fachkommissionen, f) das Waisenamt." ⁶⁾

Für die Sachgeschäfte schlägt der Stadtrat vor, der Bürgerschaft vor allem in Finanzfragen Mitbestimmung einzuräumen: "Die Gemeinde entscheidet im obligatorischen Referendum auf Antrag der Stadtverordnetenversammlung durch die Urne mindestens über folgende Gegenstände: a) die Gemeindeordnung, b) neue jährlich wiederkehrende Ausgaben, soweit sie insgesamt in einem Jahre 50'000 Fr. übersteigen, überdies soweit sie einzeln mehr als 20'000 Fr. betragen, c) Massnahmen, welche, abgesehen von der Festsetzung des Steuerfusses in einem Rechnungsjahr einen Ausfall von mehr als 50'000 Fr. bewirken, desgleichen wenn und soweit der jährliche Ausfall einzeln

mehr als 20'000 Fr. beträgt, d) eine Neubaute oder mehrere solche, welche im gleichen Jahr ausgeführt werden sollen, und deren Voranschlag im Ganzen den Betrag von 500'000 Fr. überschreitet. Die Gemeinde entscheidet im Ferneren im fakultativen Gemeindereferendum durch die Urne über materielle Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, insofern binnen 20 Tagen von der Schlussnahme an gerechnet 2'000 Stimmberechtigte beim Stadtrat das unterschriftliche Begehren um Anordnung des Referendums einreichen oder der Stadtrat innert der gleichen Frist die Anrufung des Referendums von sich aus beschliesst. Das Begehren und die Anordnung einer Gemeindeabstimmung ist ausgeschlossen, wenn die Versammlung der Stadtverordneten mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder den Beschluss als dringlich erklärt hat." ⁷⁾ Das Stadtparlament seinerseits hätte über folgende Sachgeschäfte zu befinden: "Der Stadtverordnetenversammlung steht die Festsetzung der Voranschläge und Steuern und die Bewilligung der Nachtragskredite zu. Im Ferneren entscheidet sie über andere Angelegenheiten in dem von der Gemeindeordnung bestimmten Umfange, sowie in allen den weiteren Fällen, wo die Gesetzgebung den Entscheid der Gemeindeversammlung überträgt. Das obligatorische und fakultative Referendum dieses Gesetzes sind vorbehalten. - Die Stadtverordnetenversammlung übt die Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung aus und nimmt die Rechnung sowie den Geschäftsbericht des Stadtrates an." ⁸⁾

Die sehr eingehende Weisung des Stadtrates von Zürich fusst eigentlich auf den Ideen der "Grundzüge". Hinsichtlich der Kompetenzausscheidung zwischen Bürgerschaft, Parlament und Regierung tritt diese Verwandtschaft sehr deutlich zutage, sind doch in beiden Vorschlägen haargenau dieselben Limiten anzutreffen. ⁹⁾ Die Weisung vom 31. Juli 1889 liess allerdings einen Punkt noch unbehandelt, den Haushalt. Die Stadt wollte in diesem Punkt ganz besonders seriös vorgehen und bedingte sich dafür noch einige Monate Zeit aus, stellte aber zu diesen wichtigen Punkt eine zweite Weisung in Aussicht.

Die Ausgemeinden liessen sich im allgemeinen gegenüber dem Regierungsrätlichen Entwurf eher kurz vernehmen. Von eigenständigen

Vorschlägen nach städtischem Muster konnte nirgends die Rede sein. Etlichen Ausgemeinden ging es lediglich darum, die Geltendmachung ihrer Lokalinteressen auch in einem neuen Zürich nach Möglichkeit sicherzustellen. Die Vorschläge förderten keine neuen Gesichtspunkte zutage, es sei denn etwa der Vorschlag der Gemeinde Hirslanden, die Exekutive in den Kreisen wählen zu lassen. Gewünscht wurde vielerorts, man möge darauf achten, dass in den zu schaffenden Kreisen die wichtigsten Verwaltungsinstitutionen vorhanden seien (Friedensrichter, Stadtmannamt). Die Forderung nach einer Dezentralisation der Verwaltung war unübersehbar. Mit einer strengeren Aufsicht über den Haushalt der Gemeinde und der Erschliessung neuer Steuerquellen für die kommunalen Bedürfnisse erklärten sich vor allem die wohlhabenden Gemeinden einverstanden (Fluntern, Enge).

Mit Datum vom 25. Januar 1890 veröffentlichte die Stadt ihre zweite Weisung zuhanden der kantonsrätlichen Vereinigungskommission. Sie befasste sich ausschliesslich mit dem "wichtigsten Kapitel der Vereinigung, der Lösung der Finanzfrage."¹⁰⁾ Der Stadtrat gibt zu bedenken, dass das bisherige Gemeindesteuersystem niemals ausreichen würde, Neu-Zürich ein solides finanzielles Fundament zu verschaffen. Es sei zu betonen, schreibt der Stadtrat, "dass die Vereinigung ohne die Schaffung neuer Einnahmequellen eine Unmöglichkeit ist, indem das Beharren der Gesetzgebung in der bisherigen Besteuerung des Vermögens, das bloss zu einem Teil an die Gemeinde gebunden ist, das Steuerkapital ernstlich gefährden müsste, und nur dazu führen würde, binnen kurzer Zeit die in einzelnen Gemeinden bestehenden Missstände auf das grosse Ganze zu übertragen. Es war deshalb absolut notwendig, angesichts der schon zu Anfang erforderlichen halben Million Mehrausgaben, deren Vermehrung überdies für die folgenden Jahre vorgesehen werden muss, Mittel und Wege zu finden, um an Stelle des bisherigen einseitigen Steuersystems ein solches zu setzen, das im Rahmen der bestehenden Verhältnisse die erreichbaren Steuerquellen nach Massgabe der Steuerfähigkeit ihrer Träger zu den Gemeindelasten heranzieht."¹¹⁾ Die Stadt wollte durch eine neue Steuerordnung insbesondere ihre wirtschaftliche Weiterentwicklung sicherstellen. "Das Verbleiben bei den bisherigen Gemeindesteuern hätte schon von Anfang an zu einem Steuerfuss von mindes-

tens 7 % geführt; dieser Ansatz würde aber ganz sicher neues Vermögen von Zürich fernhalten und den Wegzug bereits vorhandenen Vermögens zur Folge haben. - Es war unsere Pflicht, darauf Bedacht zu nehmen, dass das Vermögen für die Zwecke der politischen Gemeinde mit nicht mehr als 5 % belastet werde. Dieser Steuerfuss lässt noch hoffen, dass das Steuerkapital mit der Entwicklung der Stadt und ihren öffentlichen Bedürfnissen Schritt halte."¹²⁾ Die Stadt schlug vor, dass 1 % Kapitalsteuer gleichbedeutend sein soll mit 1 % Einkommenssteuer. Dadurch soll allen Bürgern das nötige Verantwortungsbewusstsein beim Beschliessen von Ausgaben abgerungen werden. "Das persönliche und direkte Interesse des einzelnen Bürgers an einer masshaltenden Besteuerung des Vermögens wird dadurch geweckt, dass die sämtlichen Steuern soweit möglich miteinander in Beziehung gesetzt werden, in der Weise, dass die Steuerbeschlüsse jeweilen auf die gesamte Steuerleistung jedes Steuerpflichtigen zurückwirken."¹³⁾ Neben der Einkommenssteuer sollen noch weitere Quellen hinzukommen: Wohnsteuer (nach dem Mietwert einer Wohnung sich richtend), Klaviersteuer, Feuerwehrsteuer, Hundesteuer, Vergnügungssteuer. Am liebsten hätte die Stadt auch eine Beteiligung der Gemeinde an der staatlichen Erbschaftssteuer gefordert.

Neben der Bereitstellung neuer Steuermittel als Kernforderung hält die Stadt zudem dafür, dass gesorgt werden müsse, dass die Ausgabenseite unter Kontrolle gehalten werden könne. "Die laufenden Bedürfnisse des Gemeindehaushaltes sind aus den Einnahmen der entsprechenden Rechnungsperiode zu bestreiten und es ist nicht statthaft, zu deren Befriedigung Anleihen aufzunehmen."¹⁴⁾ Wegen dem Nachholbedarf etlicher Ausgemeinden in Sachen öffentlicher Bauten¹⁵⁾ schlägt die Stadt vor, auch in dieser Beziehung klare Schranken aufzustellen. "Zur Bestreitung einmaliger ausserordentlicher Ausgaben für Neubauten, Subventionen usw. dürfen Anleihen nur erhoben werden, wenn die Schuld, soweit ihr nicht ertragbare Aktiven gegenüberstehen, binnen spätestens 25 Jahren getilgt wird. Ueberdies muss mindestens ein Fünftel der Gesamtkosten der betreffenden Bauten während der Bauperiode, bzw. wenn die Ausgabe für andere Zwecke als für Neubauten erfolgt, binnen längstens 5 Jahren aus

den laufenden Einnahmen der Gemeinde ohne Gefährdung des übrigen Gemeindehaushaltes betritten werden." ¹⁶⁾ Dass solche Bestimmungen eine wesentliche Einschränkung darstellen, dessen ist sich die Stadt vollauf bewusst, aber man ist der Ansicht, dass sie nicht soweit gehen, "dass die Aktionsfähigkeit eines grossen blühenden Gebildes dadurch lahmgelegt wird." ¹⁷⁾ Die Weisung verlangt eine "eingreifendere Oberaufsicht, als dieselbe den Gemeinden gegenüber bis jetzt ausgeübt wurde." ¹⁸⁾ In erster Linie dürfte dafür der Bezirksrat in Frage kommen. In die Uebergangsbestimmungen des Vereinigungsgesetzes soll überdies die Bestimmung aufgenommen werden, dass der Staat auf die bis zum Zeitpunkt der Vereinigung an Ausser-sihl gemachten Darlehen verzichtet.

- 425 Die Gesetzesvorlage der kantonsrätlichen Vereinigungskommission, aus 1. Lesung vom 28. April 1890 und deren Vernehmlassung durch die Gemeinden (2. Vernehmlassung)
-

Die kantonsrätliche Kommission hat, wahrscheinlich nicht zuletzt unter dem Einfluss ihres Vorsitzenden C. Escher (Mitarbeiter an den Grundzügen), im Vergleich zum Regierungsrat einen deutlichen Kurswechsel vorgenommen, nämlich ganz im Sinne der Stadt, Organisation und Haushalt aus dem Rahmen der gültigen Gemeindegesetzgebung heraustreten zu lassen. Teilweise übernahm die kantonsrätliche Kommission wortwörtlich den Text aus den beiden stadtzürcherischen Weisungen, so die Kreiseinteilung, die Wahlkompetenzausscheidung zwischen Gemeinde und Parlament, sowie die Rahmenbedingungen für das obligatorische und fakultative Referendum (mit ganz geringfügigen Aenderungen). Das Vernehmlassungsschreiben der Stadt vom 14. Juni 1890 nimmt denn auch von dieser Tatsache tief befriedigt Kenntnis. Das gilt vor allem auch in Sachen Gemeindehaushalt. "Es darf hervorgehoben werden, dass eine grundsätzliche Uebereinstimmung des stadträtlichen Entwurfs vom 25. Januar d.J. mit Ihrem Entwurf in dem Sinne besteht, dass die Inanspruchnahme des Arbeitseinkommens für die Gemeinde in einem eine beschränkte Steuerfähigkeit berücksichtigenden Masse einerseits als gerecht und billig und andererseits als notwendig deshalb erachtet wird, damit nicht eine einseitige, weitgetriebene Belastung des Vermögens die hauptsächlichste Quelle der Gemeindeeinkünfte, die Ver-

mögenssteuer in ihrem Ertrage ernstlich gefährde." ¹⁾ Die Stadt drängt nun darauf, dass die Gemeinden auch an der Erbschaftssteuer beteiligt werden sollten. Ueber die Schuldentilgung herrscht Einigkeit, nicht aber über die von der Kommission vorgesehene Aufsicht über den Haushalt von Neu-Zürich durch die von 4 Sachverständigen unterstützte Direktion des Innern. Der Stadtrat sieht in einer solchen direkten Aufsicht der Gemeindeökonomie durch eine kantonale Behörde eine eigentliche Anomalie. "Jedenfalls aber sind die Kompetenzen der der Direktion des Innern beigegebenen Kommission in der beantragten Ausdehnung unhaltbar, da solche eine prompte Geschäftsbehandlung auch dringlicher Angelegenheiten in Frage stellen, ohne dass auf der andern Seite volle Gewähr richtiger Entscheidung geboten ist, da im einzelnen Fall der fernstehenden Kontrollbehörde die Kenntnis spezieller aber wesentlicher Verhältnisse der Gemeindeverwaltung nicht eigen sein kann." ²⁾ Die ständige Kontrolle des Gemeindehaushaltes soll vielmehr auch dadurch gewährleistet werden, dass das Rekursrecht für Minderheiten in der Stadt weitestgehend in das Gesetz eingebaut wird. Das Referendum allein sei nämlich ein ungenügender Ersatz für den schwerwiegenden Verlust der offenen Gemeindeversammlung. "Es geht diesem vor allem das durch die Gemeindeversammlung hergestellte persönliche Verhältnis des Einzelnen zu seinem Mitbürger ab, und weil es die Möglichkeit der Aenderung einer Vorlage ausschliesst, ist seine Funktion eine mehr negative, als dies bei dem Recht, in der Gemeindeversammlung mitzuwirken, der Fall ist. Das Referendum schliesst darum auch, wie verschiedene Beispiele zeigen, die nicht sehr entfernte Gefahr in sich, einer das Gemeinwesen lahmlegenden Obstruktionspolitik zu rufen, eine Erscheinung, die da, wo Landsgemeinden und Gemeindeversammlung bestehen, unbekannt ist. Wir dürfen also gleichzeitig eines weiteren Aequivalentes des Bürgers für Geltendmachung seiner Ansichten und Interessen und einer Korrektur der eben geschilderten Nachteile des Referendums zur Fernhaltung obstruktionistischen Geistes in der Gemeinde." ³⁾ Dass die Kommission auf das Begehren der Stadt, der Kanton solle auf die Rückforderung seiner Ausserstehler Anleihen verzichten, nicht eingetreten ist, veranlasst die Stadt zu folgenden Bemerkungen: "Die Finanzkalamität Ausserstihls ist zu einem guten Teil durch die vom Staate seinerzeit erlassene und den veränderten Verhältnissen

nicht angepasste Gesetzgebung herbeigeführt worden, und wenn die unhaltbaren Zustände nun so weit gediehen sind, wie das jetzt der Fall ist, so trägt wiederum der Staat einen guten Teil der Schuld, nicht aber die Nachbargemeinden; denn nicht diese waren zu Hütern der Gemeinde Auszersihl berufen, sondern es waren die staatlichen Behörden zensiert und in der Lage, die dort sich anbahnenden Zustände wahrzunehmen. Wenn sie vorgezogen haben, dieselben einfach an sich herantreten zu lassen, so ist es das Mindeste, dass der Staat die Kosten dieses Säumnis etwas mittragen helfe." ⁴⁾ Zum Schluss weist die Stadt darauf hin, dass es nicht möglich gewesen sei, zu allen Punkten des Gesetzesvorschlages Stellung zu nehmen. Vor allem in einem Punkt bestanden unterschiedliche Vorstellungen: Die Stadt wollte den Vermögenssteuerfuss auf 5 %o maximieren; die kantonsrätliche Kommission jedoch sprach von einem Steuerfuss "möglichst nicht über 6.1 %o." Es sollte diese Differenz noch zu harten Auseinandersetzungen führen. Vorläufig nahm die Stadt den Kampf noch nicht auf.

426 Der Kommissionalantrag der kantonsrätlichen Vereinigungskommission vom 28. Oktober 1890

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, ¹⁾ übten die stadträtlichen Weisungen auf die Arbeit der kantonsrätlichen Vereinigungskommission einen massgeblichen Einfluss aus. In der Darstellung des Kommissionalantrages für die politische Gemeinde soll deshalb immer auch darauf hingewiesen werden, welche Ideen von der Stadt stammen.

1. Die neue politische Gemeinde umfasst nach dem Kommissionalantrag die bisherige Stadt sowie die Ausgemeinden Auszersihl, Enge mit Leimbach, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Oberstrass, Riesbach, Unterstrass, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen. Der Einbezug von Wollishofen begründete die Kommission - wie Stadt - vor allem mit steuerpolitischen Argumenten.
2. Die Kreiseinteilung für die Verwaltung und Wahlen sollte eine Struktur aufweisen, wie es die nachfolgende Skizze zeigt.



Die Kommission hielt fest, dass die Kreiseinteilung von der Schule her massgeblich mitbeeinflusst wurde. "Vom Standpunkte der Schule aus musste die Kommission nämlich wünschen, dass durch die neue Einteilung der Stadt der sesshaften Einwohnerschaft die Benutzung der Schulhäuser nicht entzogen werde, die sie selbst gebaut hat, und dass zunächst auch die von ihr gewählten Lehrer den Unterricht ihrer Kinder beibehalten. Jede andere Einteilung würde von vorneherein einer heftigen Opposition gerufen haben. Wollte man aber zugleich auch grössere Kreise, so blieb nichts anderes übrig, als die Gemeinde Aussersihl und Zürich zu lassen wie sie sind, und die andern nach historischen und geographischen Beziehungen

so zusammenzulegen, wie wir vorschlagen. Es hat das auch den, wie uns scheint, erheblichen Vorteil, dass die Einwohner in solchen Kreisen sich leichter und schneller orientieren können, als wenn man aus irgend welchen Gründen die einzelnen Gemeinden zerschneiden und mit Teilen von anderen Gemeinden zusammenlegen würde." ²⁾ Die Kommission hat auf die Wünsche einzelner Ausgemeinden nach kleineren Kreisen nicht eintreten können, denn dadurch hätte man wesentliche Vorteile eines grossen Gemeindewesens (gerade auch im Bereich der Schule) zunichte gemacht. "Die Kommission entschied sich aber für grosse Kreise, nicht nur dieses Grundes wegen, sondern auch um eine nicht zu kostspielige und komplizierte Verwaltung zu schaffen, und um die Bevölkerung der neuen Stadt nicht zu sehr nur nach den bisherigen Gemeindegrenzen zu scheiden, sondern sie in engeren Kontakt zu bringen." ³⁾

Die vorgeschlagene Einteilung entspricht fast genau dem Vorschlag der Stadt. Eine solche Einteilung wäre optimal gewesen: Die Kreise hätten sich durch das Zusammenfassen bestehender Gemeinden ergeben. Die Einwohnerzahl wäre ziemlich ausgeglichen gewesen. Allerdings war bekannt, dass Fluntern und Enge nicht einverstanden waren. Fluntern wollte nicht zusammen mit Oberstrass im selben Kreis sein und forderte die Zuteilung zu den Neumünstergemeinden (Riesbach, Hottingen, Hirslanden). Fluntern machte geltend, seine traditionellen Verbindungen würden zu diesen Gemeinden bestehen und nicht zu Oberstrass. Enge wiederum fühlte sich zusammen mit Wiedikon nicht wohl.

Der Kantonsrat hatte also zu prüfen, ob man auf diese Wünsche einzutreten habe. Die einwohnermässige Ausgeglichenheit würde dadurch voraussichtlich allerdings leiden, was verwaltungstechnisch negative Konsequenzen hätte.

3. Die Kompetenzausscheidung zwischen Volk, Parlament und Regierung nimmt die kantonsrätliche Kommission mit wenigen Abweichungen so vor, wie die Stadt es vorschlug. ⁴⁾

Die Gemeinde wählt in einem Kreis die Exekutive, den Stadtammann und die Friedensrichter. Dieser Vorschlag entsprach jedoch nicht

den Wünschen verschiedener Ausgemeinden, die eine Verlegung der Wahlen für das Stadttammannamt und Friedensrichter in die Kreise und damit auch eine Dezentralisierung verlangten.⁵⁾ In den Kreisen werden vom Volk gewählt die Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung, und zwar genau so, wie es die Stadt vorschlug: für 800 Einwohner 1 Abgeordneter. Die Finanzlimite für das obligatorische Referendum bei neuen einmaligen Ausgaben setzte die Kommission auf 250'000 Fr. fest. Die Stadt schlug 500'000 Fr. vor.

Das fakultative Referendum kommt wie nach städtischem Vorschlag durch 2000 Unterschriften von Stimmberechtigten innert 20 Tagen zustande. Die Aufgaben des Parlamentes decken sich weitgehend mit dem Vorschlag der Stadt: Wahl verschiedener Kommissionen, Festsetzung des Voranschlages mit Einschluss des Steuerfusses, Aufsicht über die städtische Verwaltung, Abnahme der Jahresrechnungen, Beratung über alle dem Parlament zugewiesenen Geschäfte.

Der Stadtrat (Exekutive) soll aus mindestens 7 Mitgliedern bestehen. Ihm obliegt die gesamte Gemeindeverwaltung sowie die Wahl der meisten städtischen Beamten und Angestellten.

Die Kommission nimmt auch Stellung zum Vorschlag des Stadtrates, der neuen Gemeinde die Berechtigung zu erteilen, die Wahl ihrer Behörden nach den Grundsätzen des proporzionalen Wahlverfahrens mit freien Wahllisten und Stimmenhäufung vorzunehmen. Die Mitglieder der Kommission waren sich über die Nützlichkeit und den Wert dieses Wahlverfahrens nicht einig. "Alle aber waren in dem Punkte einig, dass der Einführung des genannten Wahlverfahrens für das Gemeinwesen ein prinzipieller Entscheid über die Frage im allgemeinen vorangehen müsse. Es sei nicht zulässig, diesen Entscheid den künftigen städtischen Behörden zu überlassen, er müsse vielmehr in den kantonalen Behörden erfolgen. Hier stehe er aber in naher Aussicht, indem bereits eine Kommission über die sachbezüglichen Motionen Studer und Bürkli beraten und Anträge gestellt habe."⁶⁾

4. Ganz besondere Aufmerksamkeit schenkte die Kommission natürlich allen Fragen des Gemeindehaushaltes von Neu-Zürich. In der Person von Dr. C. Escher verfügte sie auch über einen hervorragenden Fachmann. Die bereits vorhandene und sich weiter verschärfende Finanzmisère in allen Vereinigungsgemeinden zwang die Kommission dazu, nach neuen Lösungsmöglichkeiten zu suchen. "Die finanzielle Lage nicht nur einzelner beteiligter Gemeinden, sondern im Grunde aller stellt sich bei genauerer Prüfung als eine gespannte dar und es wäre auch ohne die Vereinigung wohl nötig gewesen, durch besondere Massnahmen einer weiteren Verschlechterung derselben entgegenzuwirken. Infolge der Vereinigung werden aber unzweifelhaft die Anforderungen an die Gemeinde noch gesteigert werden. Einzelne Ausgemeinden sind in verschiedenen Richtungen, wie z.B. im Schulwesen, Strassenunterhalt, in der öffentlichen Beleuchtung, Erstellung von Trottoirs, Abzugkanälen, Brunnen usw. noch zurück und es bedarf bedeutender Verwendungen, um bei ihnen das Fehlende nachzuholen. In einigen Gebieten, z.B. der Polizei, wird die Jahresausgabe bleibend erheblich gesteigert werden müssen. Es konnte also wohl nicht die Rede davon sein, das neue Gemeinwesen mit Bezug auf seinen Finanzhaushalt in den Bahnen der bisherigen Gemeinden weiter steuern zu lassen. Sowohl vom Standpunkt der Oberaufsicht des Staates über die Gemeinden aus als zur Wahrung der eigenen Interessen des Kantons mussten hier neue und eigenartige Bestimmungen aufgestellt werden." ⁷⁾

Die Kommission schlägt genau wie die Stadt vor, die Sicherung eines gesunden Finanzhaushaltes durch dreierlei Massnahmen sicherzustellen: a) Reform des Steuergesetzes, b) Vorschriften über Schuldentilgung und Bestreitung der Neubaukosten, c) Aufsicht des Staates über das neue Gemeinwesen. ⁸⁾ Die in Aussicht genommenen Steuern sind: Vermögenssteuer wie bisher, Einkommenssteuer, Mannssteuer, Feuerwehrsteuer, Hundeabgaben, Einkommens- und Mannssteuer, gekoppelt mit der Höhe der Vermögenssteuer. Falls die Vermögenssteuer 6 % erreicht und alle andern Steuern zusammen den Ausgabenüberschuss nicht zu decken vermögen, soll quasi als Reservesteuer noch eine Wohnsteuer hinzu kommen.

Hervorstechendes neues Element in der vorgeschlagenen Steuerordnung bildet ohne jeden Zweifel die Besteuerung des Einkommens. Die Kommission berief sich auf den Fachmann Schanz, der in seinem Buch über die Steuern der Schweiz schreibt: "Diese Vereinigung Zürichs mit den Ausgemeinden ist ohne besondere finanzielle Inanspruchnahme des Staates aber nur durchzuführen, wenn eine Gemeinde-einkommenssteuer, welche die Arbeitermassen der Ausgemeinden genügend mit beizieht, geschaffen wird." ⁹⁾ Die durch die Einführung der Einkommenssteuer für Zürich (und auch Winterthur) entstehende Ungleichheit zum Land will die Kommission als Argument nicht gelten lassen. "Bisher scheiterte die Ausführung hauptsächlich daran, dass jeweilen um einer falsch verstandenen Gleichheit willen versucht wurde, diese Steuern für alle Gemeinden des ganzen Kantons einzuführen, während eine genauere Untersuchung zeigt, dass man den Landgemeinden damit etwas aufzwingen würde, was für sie nicht passt und ihnen nichts einträgt. Umgekehrt bei städtischen Gemeinwesen, in denen beim Vorhandensein zahlreicher grosser, zum Teil sehr grosser Einkommen die einseitige Verlegung der Steuer auf das Vermögen geradezu eine schreiende Ungerechtigkeit ist, und auch in den weitesten Kreisen als solche empfungen wird. Hier wirft auch die Steuer ein hinreichendes Erträgnis ab, um ihre Einführung zu rechtfertigen. Und dass sowohl dem Lande als den Städten gedient ist, wenn diesen ermöglicht wird, sich mit eigenen Mitteln im finanziellen Gleichgewicht zu halten, scheint uns wieder auf der Hand zu liegen." ¹⁰⁾

Die Kommission übernahm von der Stadt auch die Verkoppelung der Einkommens- mit der Vermögenssteuer, allerdings in einer stark gemilderten Form. Viel zu reden in der Kommission gab offensichtlich das von der Stadt angestrebte Steuermaximum von 5 % auf das Vermögen. Die Kommission war anfänglich der Ansicht, dass eine Steuergrenze aufzustellen sei, d.h. ein Maximum des Steuerfusses, welches von der Stadt nicht überschritten werden dürfe. Man dachte an 6 - 6.1 %. Die Limitierung des Steuersatzes auf das Vermögen hätte sich natürlich auch auf die damit verkoppelte Einkommenssteuer ausgewirkt. Ein solche Begrenzung würde nach

Meinung der Kommission in der Stadt selbst wie eine Beruhigungspille gewirkt haben. Letztlich liess man sich dann aber doch von anderen Gesichtspunkten leiten. "Einigen Eindruck auf die Kommission machte auch die Mitteilung, dass ausser der Stadt eine solche Bestimmung vielenorts sehr missfällig aufgenommen würde. Man erblicke darin in einem gewissen Sinn ein Steuervorrecht der Stadt gegenüber anderen Gemeinden, welches zur Folge haben dürfte, dass die Uebersiedelung von Einwohnern der mit höheren Steuern belasteten Gemeinden nach der Stadt noch gefördert und viele Landgemeinden umso mehr entvölkert würden. Die Kommission wollte nun nicht durch eine Bestimmung von so zweifelhaftem Wert dem Gesetz vielleicht neue Gegner schaffen, da es deren ohnehin genug besitzt." ¹¹⁾

Bezüglich der Schuldentilgung und der Bestreitung von Ausgaben für Neubauten schliesst sich die Kommission weitgehend der stadt-rätlichen Weisung an und äussert sich abschliessend folgendermassen: "Werden die Vorschriften eingehalten, so wird die Finanzlage des neuen Gemeinwesens, wenigstens in den ersten 30 Jahren ihres Bestehens, nicht noch verschlimmert. Zu verlangen, dass dasselbe mit Bezug auf wirkliche Abzahlung seiner Schulden noch weiter gehe, ja etwa gar keine Schulden mehr machen solle, schiene der Kommission aus schon angegebenen Gründen viel zu viel verlangt. Hieran kann erst gedacht werden, wenn es einmal gelingt, den Gemeinden neue Einnahmequellen, deren sie so sehr bedürfen, anzuweisen. Bis dahin wird man zufrieden sein müssen, wenn es der neuen Stadt gelingt, ihren Finanzzustand etwa auf der jetzigen Höhe zu halten." ¹²⁾

Die Kommission will an der weitgehenden Aufsicht trotz des Protestes der Stadt festhalten. Dass eine wirksame Aufsicht vom Bezirksrat, wie es von der Stadt gewünscht wurde, nicht ausgeübt werden könne, begründet man so: "Der Bezirksrat Zürich kann allein darum nicht die richtige Aufsichtsbehörde über die künftige Stadt sein, weil er allzusehr von den Wählern der Stadt abhängig sein würde. Denn diese mit ihren bald 100'000 Einwohnern wird ja fast den ganzen Bezirk, der etwa 112'000 Seelen zählt, ausmachen. Der Be-

zirksrat wird somit fast von den gleichen Stimmberechtigten gewählt werden, wie der Stadtrat, also eine nicht völlig unabhängige Aufsichtsbehörde sein."¹³⁾ Die Befürchtung des Stadtrates, eine solche Bevormundung könnte auch dem Ansehen Zürichs Schaden zufügen, kann die Kommission nicht teilen. "Gewiss liegt in der Schaffung einer solchen Stelle nichts, was die Ehre und das Ansehen der neuen Gemeinde beeinträchtigen könnte. Ein grosser Teil der Einwohner derselben wird sich im Gegenteil über die Errichtung derselben freuen. Die Behörden der Stadt aber, die während der ersten 10 Jahre keine leichte Aufgabe haben werden, indem man von allen Seiten mit Begehren auf sie einstürmen wird, werden froh sein, einen solchen Rücken hinter sich zu haben, wenn sie genötigt sind, die eine oder andere Forderung abzuweisen oder deren Befriedigung auf spätere Zeit zu verschieben."¹⁴⁾ Die neue Steuerordnung für das vereinigte Zürich soll auch für Winterthur Gültigkeit erlangen. Gegen allfällige Vorwürfe, den beiden Städten dadurch eine gegenüber der Landschaft privilegierte Stellung einzuräumen, glaubt sich die Kommission schon im voraus wehren zu müssen. "Nicht ein Privilegium gibt man damit den Städten, sondern man erlaubt ihnen bloss, eine neue Last auf sich zu nehmen oder wenigstens sich in ihrem Hause so einzurichten, wie dies besonderen und immerhin etwas ausnahmsweisen Verhältnissen entspricht. Der Kanton wird umso weniger dagegen einzuwenden haben, als offenbar auch er einen direkten Nutzen daraus ziehen wird, wenn in den beiden Städten der Einkommenstaxation etwas grössere Aufmerksamkeit geschenkt werden wird."¹⁵⁾

Die Forderung der Stadt, dass der Kanton auf die Rückerstattung seiner Ausversihler Darlehen verzichten solle, hat im Kommissionsantrag wenigstens soweit Eingang gefunden, als dass von den fraglichen 950'000 Fr. deren 450'000 Fr. der neuen Stadt erlassen werden sollen. In der Begründung schliesst sich die Kommission den Ausführungen des Stadtrates an. Auf die stadträtliche Forderung nach einem weitestgehenden Ausbau des Rekursrechtes trat die Vereinigungskommission nicht ein.

427 Die Reaktionen auf den Kommissionsantrag

Mit dem Kommissionsantrag der kantonsrätlichen Vereinigungskommission vom 28. Oktober 1890 befasste sich eigentlich nur noch die Stadt. Die gemeinsame Weisung des Stadtrates und der Stadtschulpflege vom 13./15. Dezember an den Grossen Stadtrat und die Gemeindeversammlung spricht davon, dass das vorgeschlagene Gesetz als zur Durchführung im grossen und ganzen geeignet sei. Immerhin werden folgende "Postulate" aufgestellt: Das derzeitige Stadtgebiet soll in der neuen Gemeinde einen einzigen Wahl- und Verwaltungskreis bilden (wie übrigens im Gesetzesentwurf vorgesehen); die neue Stadt müsse zumindest mit einem Viertel an der staatlichen Erbschaftssteuer beteiligt werden, um eine übermässige Belastung des Kapitals möglichst zu verhindern; die vorgesehene zehnjährige direkte Staataufsicht über den Haushalt von Neu-Zürich soll fallengelassen werden; als Kompensation für die Abschaffung der Gemeindeversammlung sei das Rekursrecht viel weiter als vorgesehen ins Gesetz hineinzunehmen; der Staat habe auf die Rückforderung aller Aussersthler Darlehen zu verzichten. Mit allem Nachdruck wird die Forderung aufgestellt, "dass im Falle der Vereinigung der Stadt Zürich und der umliegenden Gemeinden die neue Gemeinde und ihre Haushaltsordnung nur miteinander und als Ganzes ins Leben treten sollen und dass der Kanton die Pflicht anerkenne, in beiden Richtungen für das neue Gemeinwesen Reformen einzuführen, welche demselben ebenso angepasst sind, als das jetzige Gemeindegesezt der überwiegenden Mehrzahl der zürcherischen Gemeinden dient."¹⁾

Die Stadt glaubte diese Forderungen mit gutem Recht erheben zu dürfen, "da sie durch den Verzicht auf ihre Jahrhunderte alte Selbstständigkeit, durch das Aufgeben eines wohlentwickelten und lebensfähigen Gemeindegewesens und durch das Einbringen höchst wertvoller Einrichtungen, Anstalten und Stiftungen in die Vereinigung von allen Gemeinden weitaus die grössten Opfer im Interesse der allgemeinen Landeswohlfahrt zu bringen genötigt ist."²⁾

Neben dem Stadtrat setzte sich auch noch der Grosse Stadtrat mit dem Gesetzesentwurf auseinander. 9 Grossräte brachten einen Antrag

ein, der in manchen Punkten über das hinausging, was der Stadtrat an Garantien zu verlangen gedachte.³⁾ Nach heftigen Auseinandersetzungen wurde mit deutlichem Mehr beschlossen, der Gemeinde zu beantragen, von folgenden Bedingungen die Zustimmung zur Vereinigung abhängig zu machen: Wahl des Stadtrates, Stadttammanns, der Friedensrichter und Notare nicht durch das Volk, sondern durch die Stadtverordnetenversammlung; hälftiger Anteil von Neu-Zürich an der Erbschaftssteuer; Maximum der Vermögenssteuer von 6 ‰. Dr. Zuppinger, Präsident des Grossen Stadtrates und Mitunterzeichner des Antrages, wollte insbesondere erreichen, dass die wichtigen Wahlen dem politischen Parteigetriebe entzogen würden, dass das Wissen und Können, nicht aber die Parteifarbe bei der Besetzung eines Amtes massgebend zu sein hätte. Die Argumente bezüglich der Erbschaftssteuer und des Maximums für die Vermögenssteuer sind ja hinlänglich bekannt." Die Ablehnung des Maximums könnte für die finanzielle Lage Gross-Zürichs verhängnisvoll werden, darum sage er: Der kluge Mann baut vor."⁴⁾

Der Stadtrat musste zwar auf die Beschlüsse des Grossen Stadtrates eintreten, konnte sich aber mit ihm in den wenigsten Punkten solidarisch erklären. Der Stadtrat ist sich zwar dessen voll bewusst, dass ohne das proportionale Wahlverfahren die Einflussmöglichkeiten der jetzigen Stadt auf die in einem Wahlkreise stattfindenden Wahlen in die Exekutive beschränkt sein würden. Daraus aber den Schluss zu ziehen, die Wahlen seien daher indirekt vorzunehmen, fällt ihm nicht ein. "Die hier vom Grossen Stadtrat befürwortete Uebertragung der Wahl der Stadträte an die Stadtverordnetenversammlung können wir nicht unterstützen, da wir dem Bürger nicht auch noch dieses Wahlrecht entziehen wollen, und in der vom Grossen Stadtrat vorgeschlagenen Wahlart eine geradezu gefährliche Konzentration aller Gewalt in der Hand einer Behörde erblicken."⁵⁾ Hingegen übernahm die neue stadträtliche Weisung vom 23. Januar 1891 die Forderung nach einer hälftigen Beteiligung von Neu-Zürich an der staatlichen Erbschaftssteuer, ohne jedoch das Steuermaximum zu erwähnen. Zudem lehnte es der Stadtrat ab, diese Forderungen als Bedingungen zu formulieren.

Da man der Gemeindeversammlung aus Gründen der politischen Durchschlagskraft einen einzigen Antrag stellen wollte, sah man sich nun genötigt, zu Kompromissen zu kommen. Der Grosse Stadtrat stimmte zu, im Antrag an die Gemeinde nun nur noch von "Vorbehalten" zu sprechen; andererseits nahm der Stadtrat die Forderung entgegen, ein Steuermaximum zu postulieren. Von der doch etwas unrealistischen Vorstellung, man könne für die Wahl der Exekutive zur indirekten Demokratie zurück, liess der Grosse Stadtrat ab.

Diese Anträge des Stadtrates, der Stadtschulpflege und des Grossen Stadtrates an die Gemeindeversammlung⁶, wurden von der Gemeinde sanktioniert und an den Kantonsrat als "Begehren" weitergeleitet, der nun zu Beginn des Februars mit der Beratung des Gesetzesentwurfes seiner Kommission begann.

428 Die Kantonsratsverhandlungen

Der Kantonsrat liess sich bei seinen Beschlüsse ohne jeden Zweifel davon leiten, dass das Vereinigungsgesetz noch das Referendum zu passieren haben würde, und dass es daher absolut notwendig sei, alle jene Bestimmungen aus dem Gesetz zu streichen, die ein Scheitern der Vorlage mitbewirken könnten. Dass die Landschaft dem Vorhaben des Gesetzgebers nicht überall wohlgesonnen war, stellte unter diesen Umständen ein wichtiges Faktum dar.

Die Kreiseinteilung unterlag noch insofern einer Veränderung, als dass den Wünschen von Fluntern und Enge entsprochen wurde: Enge kam zu Wollishofen und nicht zu Auszersihl; Fluntern wurde zu den Neumünstergemeinden geschlagen und nicht zu Oberstrass. Bevölkerungsmässig ergaben sich daraus allerdings erhebliche Unterschiede: Der grösste Kreis, die Stadt, zählte demnach 27'000 Einwohner, der kleinste, Enge mit Wollishofen, nur deren 6'700.¹⁾



Kreis I :	27'644 Einwohner
Kreis II :	6'759 Einwohner
Kreis III:	24'448 Einwohner
Kreis IV :	10'764 Einwohner
Kreis V :	24'514 Einwohner

Die Limite für das Finanzreferendum setzte der Kantonsrat von 250'000 Fr. auf 200'000 Fr. hinunter. "Als Begründung wird angeführt, dass böse Beispiele vorliegen, und dass man dem Grossen Stadtrat nicht mehr Kompetenzen einräumen dürfe als dem Kantonsrat." ²⁾ Der Kantonsrat beschloss auch eine Umbenennung der "Stadtverordnetenversammlung" in "Grosser Stadtrat": "Näme Sie nüd vo Dütschland," ³⁾ wo's nüd absolut nötig isch; Sie näméd susch z'vil vo det usse inne. Das Problem des proportionalen Wahlverfahrens wurde zurückgestellt, da eine entsprechende Motion hängig sei.

Das von der Stadt geforderte Steuermaximum wurde vom Kantonsrat mit 157:4 entschieden abgelehnt!

Der Kantonsrat trat nun auch auf die Wünsche der Ausgemeinden nach vermehrter Dezentralisation der Verwaltung ein: Betreibungsbeamte und Friedenrichter werden in den Kreisen gewählt und nicht wie vorgeschlagen - von der Gesamtgemeinde.

Das Rekursrecht des einzelnen Bürgers wurde vom Kantonsrat näher bestimmt: "Gegen Entscheide der Gemeinde im obligatorischen und fakultativen Referendum steht jedem Stimmberechtigten der Rekurs an die Verwaltungsbehörden offen, wenn und soweit durch die betreffenden Schlussnahmen gesetzliche Bestimmungen verletzt werden. Gegen Beschlüsse des Grossen Stadtrates, welche einer gesetzlichen Vorschrift zuwider laufen oder mit einem Gemeindebeschluss in Widerspruch stehen, ist der Rekurs ebenfalls zulässig."⁴⁾ Der Stadt kam man damit ein Stück entgegen.

Um die Auszersihler Darlehen entbrannte eine eigentliche Schlacht. Die Argumente sind ja bekannt! Nach heftiger Diskussion beschloss der Rat durch Stichentscheid des Präsidenten, einen Kompromiss einzugehen: Die neue Stadtgemeinde übernimmt die Auszersihler Darlehen auf 20 Jahre zu 2 % und dann mit 3 %. Die Redeschlacht soll 2 Tage gedauert haben. Dieser mühsam errungene goldene Mittelweg wurde jedoch bei der Beratung der Wiedererwägungsanträge wieder verlassen: In der Sitzung vom 28. April beschloss der Rat, dass die neue Gemeinde die Auszersihler Darlehen voll und bedingungslos zu übernehmen habe.⁵⁾

Auf Antrag von Prof. Treichler erhielt das Vereinigungsgesetz auch noch einen neuen Namen. Es hiess nun nicht mehr "Gesetz betreffend Vereinigung der Stadt Zürich und der Gemeinden ..", sondern neu: "Gesetz betreffend die Zuteilung der Gemeinden .. an die Stadt Zürich". Prof. Teichler argumentierte folgendermassen: "Denn Zürich ist das Bleibende, Feste, in welchem die andern Gemeinden, in deren Interesse die Vereinigung ja angestrebt wird, aufgehen sollen. Zürich wird Universalerbe aller Aktiven und Passiven aller Ausgemeinden. Andererseits aber widerspricht die dem jetzigen Entwurf zu Grunde liegende Idee, (dass auch die jetzige Stadt Zürich aufgehoben werden soll) der geschichtlichen Entwicklung. Die Ausgemeinden verdanken ihre Existenz und ihr Aufkommen der Stadt Zürich und die histo-

rische Gerechtigkeit verlangt darum die Erhaltung der letzteren. Sie soll nicht den Charakter der Ausgemeinden annehmen, sondern umgekehrt: die Ausgemeinden sollen sich der Stadt assimilieren, deren Geldsack ja auch der grösste ist. Folgt man meinem Antrag, so schafft man auch verschiedene Rechtsirrtümer aus der Welt und wird den Gläubigern der Stadt gerecht, die bereits erklärt haben, dass sie das vereinigte Zürich nicht als Schuldnerin anerkennen würden".⁶⁾

429 Schlussbetrachtung

Die kantonsrätliche Vereinigungskommission liess sich weitestgehend von den stadträtlichen Weisungen leiten, so dass für die politische Gemeinde behauptet werden kann, das Vereinigungsgesetz sei das Werk der Stadt selbst.

Dagegen mochte der Kantonsrat grundsätzlich nichts einwenden. Hingegen beherrschte das Parlament die Vorstellung, dass unter dem Zeichen der Vereinigung eine "Privilegierung" der Stadt gegenüber der Landschaft politisch völlig unmöglich sei. Der Stadt-Land-Gegensatz in seiner historischen und aktuellen Komponente spielte eine bedeutende Rolle. Parteipolitische Gesichtspunkte dagegen fielen nicht ins Gewicht.

43 DIE SCHULGEMEINDE431 Einführung

Im Schulwesen rächte sich das Fehlen einer auf Vereinheitlichung und Koordination ausgerichteten Zusammenarbeit zwischen den Vereinigungsgemeinden wohl am offensichtlichsten. Im wesentlichen stand man vor folgenden unbewältigten Problemen:

1. Die steuerschwachen Gemeinden bekamen in der Regel die Zuwanderung von jungen Leuten mit Kindern am meisten zu spüren, so vor allem Auszersihl.¹⁾ In diesen Gemeinden waren die Schulbedürfnisse nur notdürftig oder mittels kantonalen Darleihen (siehe Auszersihler Petition) zu befriedigen.
2. Die Mobilität der industriell-städtischen Bevölkerung nahm zu. Mit jedem Wohnortswechsel zog man aber auch fast immer in eine neue Schulgemeinde. "Wenn jetzt z.B. die Fluktuation der Bevölkerung auch in den Klassen der Primarschule in der Stadt auf 27.8 % angestiegen ist, d.h. wenn in einer Klasse mehr als ein Viertel der Schüler im Laufe des Schuljahres neu ein- oder austritt, wenn gar in der Ergänzungsschule für Knaben die Fluktuation auf 110 % ansteigt, so liegt darin eine erhebliche Schädigung dieser Schulen. Dies ist aber wesentlich zu erklären aus dem häufigen Umherziehen der Familien innerhalb der Stadt und Ausgemeinden und wird sehr stark reduziert werden, wenn die Stadt einen Schulkreis bildet und man die Kinder bis zum Schlusse des Schuljahres wenigstens in derselben Klasse behalten kann." ²⁾
3. Probleme erwuchsen dem Schulwesen aber auch aus der Tatsache, dass das Fabrik- und Schulgesetz nicht aufeinander abgestimmt waren. Die Alltagsschule endete mit dem 12. Altersjahr, und der Besuch der Sekundarschule, der von den Eltern Verständnis und auch finanzielle Opfer verlangte, war freiwillig und weniger begabten Kindern auch gar nicht zugänglich. Da das Fabrikgesetz den Eintritt in eine Lehre vor dem 14. Altersjahr verbot, entstand für viele eine unausgefüllte Zwischenzeit von zwei Jahren, was offensichtlich zu grossen sozialen Uebelständen geführt haben muss. Auch die sogenannte Ergänzungs- und

Singschule konnte daran nicht viel ändern. Im Dezember 1888 wurde in einer kantonalzürcherischen Abstimmung eine Gesetzesvorlage für eine Erweiterung der Alltagsschule um zwei Jahre verworfen, da eine solche Massnahme in den bauerlichen Regionen nicht für notwendig gehalten wurde. Es liess sich nun denken, dass im Zuge der Vereinigung wenigstens für die erweiterte Stadtgemeinde eine Möglichkeit zur Verbesserung bestehen würde. Ob die Landschaft jedoch diesmal mitmachen würde? Schliesslich hätte diese Sonderbehandlung der Stadt auch finanzielle Konsequenzen für den Kanton gehabt.

4. Weiter stand die Frage im Raum, durch welche Organisationsstruktur zu erreichen sei, dass einerseits die Mitbestimmung des Bürgers im Sinne einer volksverbundenen Schule nach Möglichkeit gewährleistet bleibt, anderseits jedoch der Mobilität der Bevölkerung und der Forderung nach einer gesunden Oekonomie entsprochen werden kann. Gerade in letzterer Beziehung stellte sich auch die Frage, ob die Beibehaltung der selbständigen Schulgemeinde in Neu-Zürich sinnvoll sei.

432 Die Diskussionsbeiträge vor der Veröffentlichung des regierungsrätlichen Gesetzesentwurfs

Die Petition der Gemeinde Aussersihl, die ja vorab einen propagandistischen Zweck verfolgte, äusserte sich nur in sehr allgemein gehaltenen Bemerkungen zum Schulwesen in einem zukünftigen Neu-Zürich. Es heisst da etwa, eine Zentralisation ermögliche "eine gleichmässige und gerechte Verteilung der Schüler auf die vorhandenen Lehrkräfte, eine Ausglei chung der Besoldungen und eine rationelle Lösung der Schulfragen." ¹⁾

Die ersten konkreten und einiger massen durchdachten Vorschläge stammten aus der Hand des Aussersihler Gemeinderates Fritschi und des Gemeindepräsidenten von Riesbach, Schneider. Unabhängig voneinander kamen sie zu ganz ähnlichen Projekten. Sie schlugen vor, mit dem traditionellen Nebeneinander von Schul- und politischer Gemeinde zu brechen und zu einer Verschmelzung der beiden Gemeindetypen zu kommen, resp. die Schulgemeinde der politischen zu integrieren. Das Schulwesen soll zu einem Verwaltungszweig des Stadtrates werden, entsprechend dem Bauwesen, Polizeiwesen usw.

Konsequenterweise würde ein Mitglied der Exekutive Schulvorstand. Finanzen, Bauten und Verwaltung des Schulwesens würden den entsprechenden Instanzen der Stadtverwaltung übertragen. Die Aufgaben der bisherigen Schulpflege soll aufgeteilt werden. Eine vom Parlament gewählte Schulkommission soll dem Schulvorstand zur Kontrolle und Unterstützung bei der Bewältigung der ökonomischen und organisatorischen Bedürfnisse beigegeben werden, während die pädagogische Ueberwachung des Schulbetriebes in die Hände von fachlich ausgewiesenen, vollamtlichen Schulinspektoren gelegt werden soll. In schulischen Angelegenheiten müssten sich die Bürger mit der Wahl des Schulvorstandes zufrieden geben, denn Frittschi und Schneider sehen vor, die Wahl der Inspektoren und aller Lehrkräfte der Legislative zu überbinden.

Diese Vorstellungen brachen mit der geltenden Ordnung im Schulwesen einigermaßen radikal, offensichtlich in der Absicht, eine speziell auf Neu-Zürich zugeschnittene Lösung anzustreben. Der Zug zu einer rationellen und übersichtlichen Gestaltung tritt in diesen Vorschlägen sehr deutlich hervor. Die Vorteile können denn auch nicht übersehen werden: Verwendung der Lehrkräfte je nach Bedarf auf dem ganzen Stadtgebiet, zentral gesteuerte und daher optimale Verteilung der Schüler, zentrale und gerechte Verteilung der Finanzmittel. Der Bürger hätte diese Vorteile jedoch mit einer radikalen Verkürzung seiner direkten Einflussmöglichkeiten auf das Schulgeschehen zu bezahlen.

Etwas andere Vorstellungen entwickelte Erziehungssekretär Grob in seinen Ausführungen vor der statistisch-volkswirtschaftlichen Gesellschaft. Finanz- und Verwaltungsangelegenheiten des Schulwesens sollten der politischen Gemeinde übertragen werden. Die Schulgemeinde als solche bliebe jedoch bestehen und hätte alle übrigen Aufgaben wie bisher wahrzunehmen. Verbindungsglied zwischen politischer und Schulgemeinde wäre ein Mitglied des Stadtrates, der die finanziellen und verwaltungstechnischen Erfordernisse der Schulgemeinde der politischen Gemeinde gegenüber zu vertreten hätte. Quasi als Kompensation zur Beschneidung der Schulgemeinde im organisatorischen und finanziellen Bereich sollen die Rechte der Bürger in den pädagogischen Belangen eine Auswei-

tung erfahren. Grob will Neu-Zürich in 16 - 20 Quartierschulgemeinden aufteilen, in denen die Bürger für ihr Quartier die Schulpflege und Lehrer zu wählen hätten. Die vereinigten Quartierschulpflegen wären ihrerseits für die Wahlen der Arbeitsschullehrerinnen verantwortlich.

Grob hoffte mit dieser Spaltung der Schulgemeinde einerseits eine gleichmässige Verteilung der finanziellen Mittel sicherzustellen, andererseits die Volksverbundenheit der Schule noch zu vertiefen. Er sah vielleicht klarer als Fritschi und Schneider die politische Unmöglichkeit, im Schulwesen eine radikale Wendung vorzunehmen. Die Aufteilung des Stadtgebietes in 16 - 20 Quartierschulgemeinden als Gewähr für eine enge Verbindung von Schule und Volk hätte allerdings zur Folge gehabt, dass der Verfügbarkeit der Lehrkräfte und Schulräumlichkeiten noch engere Grenzen als bis anhin gesetzt worden wären. Der stadtzürcherische Schulpräsident Hirzel meinte in der anschliessenden Diskussion, "es liege im Interesse einer rationellen Verwendung der Lehrkräfte, dass diese für die Gesamtstadt zur Verfügung zu stehen haben. Die Gesamtstadt kann sich unmöglich Lehrer gefallen lassen, die bloss vom zwanzigsten Teil gewählt seien. Ebenso liege es im Interesse einer rationellen Verteilung der Schüler, dass innerhalb Neu-Zürich die bestehenden Schranken beseitigt statt vermehrt werden." ²⁾ Die vorgeschlagenen 16 - 20 Schulquartiere bargen die weitere Problematik in sich, dass sie im Hinblick auf eine rationellere Verwaltung auch mit einer Unterteilung der politischen Gemeinde in Wahl- und Verwaltungskreise in Uebereinstimmung gebracht werden müssten. Jedenfalls fand Dr. Zuppinger (Stadt) "die Errichtung von besonderen Schulkreisen neben den Wahlkreisen nicht gut." ³⁾

Grob fand sich mit der Kritik an seinem Vortrag einfach ab. Immerhin legte er am Ende der Diskussion nochmals Wert darauf, "dass das Recht der direkten Lehrerwahl und der direkten Aufsicht fortbestehe." ⁴⁾ Es kann nicht übersehen werden, dass er als Mitglied des Regierungsrates eine gewisse Abweichung von der bestehenden Gesetzgebung wohl befürwortete, dabei aber offensichtlich Zurück-

haltung übte, insbesondere dann, wenn dies die Verletzung des Grundsatzes der direkten Demokratie mit sich gebracht hätte.

In der Vereinigungskommission der "Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden" haben sich bezüglich des Schulwesens ganz eindeutig Fritschi und Schneider durchsetzen können. Im grossen und ganzen wiederholen sich in den "Grundzügen" die von ihnen entwickelten Vorstellungen über das Schulwesen in Neu-Zürich. Die ins Auge gefasste Neugestaltung und die starken Abweichungen von der sonst im ganzen Kanton üblichen Ordnung wurde wie folgt begründet: "Wenn man neben und innerhalb der einen städtischen Schulgemeinde noch wieimmer geartete Schulgenossenschaften bilden wollte, so würde das einen ungemein weitläufigen Apparat bedingen, dessen Nutzen mit dem notwendigen Aufwand von Mitteln in keinem Verhältnis stehen dürfte, mit dem aber manigfache Nachteile in Kauf genommen werden müssten. Die Umgebung jedes Schulhauses zu einer Schulgenossenschaft zu gruppieren, würde zu einer unfruchtbaren Zersplitterung des ganzen Organismus führen. Die Kreise wären anderseits zu gross, um als selbständige Schulgenossenschaften nützlich wirken zu können. Die Notwendigkeit einer starren Abgrenzung von Schulgebieten fällt dahin, sobald die Lehrerwahlen der Stadtverordnetenversammlung übertragen sind. Ist die Einteilung des Gemeindegebietes in genau umschriebene Schulkreise nicht geboten, so besteht dann die Möglichkeit, die bestehenden Schulgebäude vollständig und gleichmässig auszunützen und den Wohnorten der Schüler volle Rechnung zu tragen, und was noch mehr ins Gewicht fällt, es kann jeder Lehrer an diejenige Schule gestellt werden, die seinen Kräften und seiner Begabung am besten entspricht." ⁵⁾ Offensichtlich bestand in der "Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden" die Bereitschaft und der Wille, im Schulwesen zugunsten einer übersichtlichen und rationellen Verwaltung auf die direkte Demokratie zu verzichten.

433 Der regierungsrätliche Gesetzesentwurf

Der Regierungsrat befürwortete bekanntlich die totale Verschmelzung der 12 Gemeinden und gab damit zugleich zu verstehen, dass er das Schulwesen von Zürich und Ausgemeinden ebenfalls für reformbedürftig hielt. Von seinem Grundsatz, nur dort, wo absolut nötig von den allgemeinen für den ganzen Kanton gültigen Ordnungsprinzipien abzugehen, wich nun der Regierungsrat auch bei seinen Gesetzesentwürfen für das Schulwesen nicht ab. Während Grob seinerzeit ¹⁾ noch davon gesprochen hatte, politische und Schulgemeinde zugunsten einer rationellen Verwaltung wenigstens teilweise zu vereinigen, will nun der Regierungsrat an einer vollumfänglich selbständigen Schulgemeinde festhalten. Die beiden Gemeindetypen sollen in gar keiner Art und Weise miteinander verbunden werden; die neue Schulgemeinde führt demnach einen eigenen Haushalt, zieht eine eigene Verwaltung auf, nimmt die notwendigen Wahlen selbständig vor und ist lediglich der Abgeordnetenversammlung der politischen Gemeinde zu Rechenschaft verpflichtet.

Wie stellt sich der Regierungsart die innere Organisation dieser Schulgemeinde vor? Die ökonomischen Belange würden von einem zentral geführten Haushalt wahrgenommen; vor allem wären dadurch Steuerfuss und Lehrerbesoldung für das ganze Stadtgebiet einheitlich. Dann will er an den bestehenden Volksrechten unbedingt festhalten und insbesondere die Laienschulpflege und die Wahl der Lehrer durch das Volk um gar keinen Preis fallen lassen. Neu-Zürich soll in Schulquartiere unterteilt werden. Jedes derselben "wählt auf je 1500 Einwohner ein Mitglied in die gemeinsame Schulpflege. Das Präsidium wird vom (ganzen) Schulkreis gewählt." ²⁾ Zwischen der Quartier- und der Zentralschulpflege müsste folgende Arbeitsteilung vorgenommen werden: Erstere wählt durch das Volk die Primar- und die Sekundarschullehrer sowie ihre Mitglieder in die Zentralschulpflege; letztere führt hingegen die Finanz- und Verwaltungsgeschäfte sowie die pädagogische Aufsicht über sämtliche Schulen Zürichs. Die Wahlen der Lehrkräfte an die höheren Schulen fielen ebenfalls in ihren Kompetenzbereich. Die Unterteilung Neu-Zürichs in Schulquartiere möchte der Regierungsrat zwar der zukünftigen Gemeindeordnung überlassen, meint aber, sie sollten

"soweit tunlich mit den bisherigen Schulgemeinden und Sekundarschulkreisen übereinstimmen."³⁾

Die Kantonsregierung unterstrich in ihrem Bericht zur Vorlage nochmals sehr deutlich, von welchen Ueberlegungen sie sich hat leiten lassen: "Der Regierungsrat hat sich, entgegen den bisher gemachten Vorschlägen, einstimmig für die Beibehaltung der Volkswahl entschieden, einmal, weil er überzeugt ist, dass die Stimmberechtigten, abgesehen vielleicht von einem Teil derselben in Zürich und Aussersihl, dieses Recht, das sie einmal besitzen und als ein sehr wichtiges Recht betrachten, nicht preisgeben würden. Dann aber kommt im weiteren in Betracht, dass es nicht angemessen werden kann, für Neu-Zürich, das nahezu einen Drittel der Bevölkerung des Kantons umfasst, betreffend Lehrerwahlen ganz andere Grundsätze zur Geltung zu bringen als für die übrigen zwei Drittel. Auf die künftige Gesetzgebung im Unterrichtswesen könnte diese nur lähmend einwirken. Durch seine Vorschläge, deren Ausführbarkeit nicht bestritten werden können, hat der Regierungsrat den Beweis geleistet, dass eine Notwendigkeit nicht vorliegt, Zürich eine Sonderstellung anzuweisen. Sollte man früher oder später dazu gelangen, für die Lehrerwahlen oder für die Schulaufsicht andere Grundsätze als die jetzt angewendeten zu verwirklichen, so möge man dies für den ganzen Kanton tun, der weder zu gross noch zu vielgestaltig ist, auch nach dem Vorhandensein der neuen Gemeinde Zürich, um nicht in diesen Richtungen die Einheit der Gesetzgebung wahren zu können."⁴⁾

434 Die Vernehmlassung des regierungsrätlichen Entwurfes durch die Vereinigungsgemeinden (erste Vernehmlassung)

Im Sommer 1889, als die Vereinigungsgemeinden den regierungsrätlichen Entwurf zur Vernehmlassung zugestellt erhielten, war die Bandbreite der Möglichkeiten für eine Schulorganisation für Neu-Zürich einigermaßen abgesteckt: Einerseits die radikal neuerungswilligen "Grundzüge" der "Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden", anderseits die eher traditionellen Vorstellungen der Regierung.

Es lag in den bestehenden Verhältnissen begründet, wenn der Stadt in der nun aufbrechenden Diskussion eine wichtige Rolle zufiel. Zudem wissen wir, dass gerade sie immer wieder sehr ausdrücklich darauf bestanden hat, an der Ausgestaltung Neu-Zürichs aktiv Anteil nehmen zu können und das auch als ihr gutes Recht ansah. Wie in anderen Bereichen, so auch im Schulwesen, war es denn schliesslich die Stadt, die einen vernünftigen und gangbaren Weg aufzeigte, mit dem sich dann auch die kantonsrätliche Vereinigungskommission einverstanden erklären konnte. Es rechtfertigt sich daher, die umfangreiche und gründliche "Weisung der Stadtschulpflege vom 10. Oktober 1889" zum Ausgangspunkt zur Analysierung der ersten Vernehmlassung zu machen. Wohl haben die Ausgemeinden nicht einfach geschwiegen, im Gegenteil, das Echo war gross. Ihre Beiträge müssen jedoch mehr als Willensäusserungen angesehen werden und stellen keineswegs vollständige und brauchbare Gesetzesentwürfe dar, wie sie die Stadt lieferte.

Die Stadtschulpflege gibt zu allererst ihrem tiefen Bedauern darüber Ausdruck, dass die Vereinigung von 12 Gemeinden die Aufopferung ihrer Autonomie verlange. "Ganz besonders schwer wird das Aufgeben der Selbständigkeit empfunden werden auf dem Gebiet des Schulwesens."¹⁾ Dann geht sie dazu über, ihre grundsätzliche Haltung darzutun: Eine möglichst rege organische Beteiligung der Einwohnerschaft an den Schulen soll mit den neuen verwaltungstechnischen Erfordernissen einer Grossstadt optimal miteinander verbunden werden. Die "Grundzüge" als auch der regierungsrätliche Entwurf hätten an diesem Ziel vorbeigeschossen, wie die Stadtschulpflege mit einer eingehenden Kritik beweisen will. "In einem grossen Gemeinwesen, wie Zürich in Zukunft sein wird, ist die Einheit der Verwaltung höchst wünschenswert und liegt der schon mehrfach ausgesprochene Gedanke nahe, auch die Verwaltung des Schulwesens den Organen der politischen Gemeinde ganz zu übertragen, etwa so, dass dem Schulvorstande eine Schulkommission beigegeben würde, wie dem Bauvorstand die Baukommission. Die Aufsicht über das gesamte Schulwesen könnten dann fachmännisch gebildete Inspektoren führen."²⁾ Abgesehen davon, dass eine solche Organisation den bisherigen Anschauungen und Einrichtungen im ganzen übrigen Kanton direkt widerspricht, stehen ihr doch auch andere, wie uns scheint, erhebliche Bedenken entgegen.

1. Den Einwohnern, die ohnehin in Zukunft zu den öffentlichen Angelegenheiten wenig mehr zu sagen haben werden, würde auch in Beziehung auf das Schulwesen, das Viele in hohem Masse persönlich interessiert, jede Mitwirkung entzogen;
2. Der Stadtrat würde mit Geschäften überhäuft, die ihrer Natur nach ihm fremd sind;
3. Der so notwendig vermittelnde Verkehr der Schulpflege mit Eltern und Lehrern würde ganz verschwinden müssen;
4. Die Inspektoren endlich, so geringe Kompetenzen man ihnen auch zuteilen wollte, würden doch tatsächlich in allen Personalfragen deshalb eine allzugrosse Gewalt bekommen, weil der Schulvorstand resp. die Schulkommission auf ihr Urteil allein würde angewiesen sein. Wenn wir aber darin einig waren, so teilen wir doch die Ansicht des Regierungsrates nicht, die dahin geht, eine Zentralschulpflege mit allen bisherigen Kompetenzen neben den Stadtrat zu stellen, sondern halten eine teilweise Uebertragung von bisherigen Verrichtungen der Stadtschulpflege an den Stadtrat für notwendig.

Zunächst ist es die des Unterhaltes der sämtlichen Schulhäuser, Turnhallen und Spielplätze (gegenwärtig 32 Schulhäuser, 17 Turnhallen) an die Bauverwaltung. Ueberdies schlagen wir vor, was in Zürich schon teilweise geschehen ist, die Verwaltung des Schulgutes, den gesamten Geldverkehr, den Bezug der Steuern dem Stadtrate zu übertragen.

Damit wäre den Schulpflegern eine Menge von Geschäften, die in einer grösseren Stadt von ihr schwerlich in glücklicher Weise würden erledigt werden, entzogen, und könnten sie ihre Zeit ganz den wichtigen pädagogischen und organisatorischen Fragen widmen."³⁾

Aehnlich wie es seinerzeit⁴⁾ Grob vorgeschlagen hatte, würde eine Art pädagogische "Rumpfschulgemeinde" entstehen. Ueber deren weitere Ausgestaltung vertrat die Stadtschulpflege aber eine wesentlich andere Meinung. "Wie soll aber die Schulpflege kompo-
niert werden? Eine einheitliche Schulpflege für die ganze Stadt

müsste, wenn man ihr die Aufsicht über die Schule übertragen will, so zahlreich sein, dass sie für Beratungen aller Art untauglich würde.

Wir setzen aber darauf, dass die Aufsicht über die Schule der Pflege verbleibe, deshalb grossen Wert, weil durch sie Männer der verschiedensten Berufsarten in lebendigem Kontakt mit der Schule bleiben und dafür sorgen, dass sie nicht dem Leben sich entfremde. Auch ist die Aufklärung, die durch sie im Publikum verbreitet wird über das, was die Schule leisten kann und was nicht, keineswegs gering zu schätzen. Ebensowenig die Ermunterung, die den Lehrern durch häufige Besuche zu Teil wird.

So wird man von einer einheitlichen Schulpflege absehen und eine kompliziertere Organisation suchen müssen. Wir schlagen vor, eine Zentralschulpflege und fünf Kreisschulpflegen in den Quartieren durch die Einwohnerschaft wählen zu lassen. Nach Art. 30⁵⁾ würde die erstere, abgesehen vom Präsidenten, nur aus Mitgliedern der letzteren bestehen und die fünf Kreisschulpräsidenten in sich schliessen." ⁶⁾

Der Zentralschulpflege sollen alle diejenigen Geschäfte übertragen werden, die die ganze Stadt betreffen: Festlegung der Gehälter, Erbauung neuer Schulhäuser, Organisation der Schulbehörden und der Lehrerschaft, Wahl der Beamten und Angestellten der Schulverwaltung, Wahl der Lehrkräfte für die höheren städtischen Schulen.

Welches soll nun aber die Stellung der Zentralschulpflege zum Stadtrat sein? "Wir schlagen im Interesse der notwendigen Einheit der Verwaltung vor, das Präsidium der Zentralschulpflege einem Mitglied des Stadtrates zu übertragen. Es muss im hohen Interesse einer geordneten Finanzverwaltung der Stadt liegen, dass alle Anträge der Zentralschulpflege, die finanzielle Konsequenzen haben, im Schosse des Stadtrates beraten werden, ehe sie an die Abgeordnetenversammlung gelangen.

Für die nächsten 10 Jahre ist für Neubauten ein Gesamtbetrag von 6 Mio berechnet worden, von dem 3.75 Mio auf die Schulhäuser und

Turnhallen fallen. Ferner wird alljährlich eine durchschnittliche Vermehrung der Lehrstellen um ca. 13 eintreten müssen, was eine jährliche Mehrausgabe von ca. Fr. 45'000 verursachen wird. Eine richtige Verteilung dieser Ausgaben auf die verschiedenen Jahre, sowie die Ausgleichung mit den Bedürfnissen der übrigen Verwaltungszweige, kann nur im Stadtrat selbst stattfinden."⁷⁾

Während vorwiegend die ökonomischen und verwaltungsmässigen Belange des Schulwesens zum Kompetenzbereich der Zentralschulpflege geschlagen würden, wären die Kreisschulpflegen verantwortlich für die Beaufsichtigung der Primar- und Sekundarschulen sowie auch für die Wahlvorschläge zuhanden der Stimmberechtigten in den Kreisen. Die Weisung stellt fest, dass durch diese Bestimmungen die Kompetenzen der jetzigen Schulpflegen im Interesse der Allgemeinheit in einem gewissen Mass beschränkt werden, auf der andern Seite der Zentralschulpflege die Möglichkeit gegeben werden soll, durch ihren Präsidenten auf alle diejenigen Gebiete der städtischen Verwaltung einzuwirken, die das Schulwesen direkt oder indirekt berühre, was auf das Schulwesen einen förderlichen und organischen Einfluss ausüben würde.

Von grosser Bedeutung war die Unterteilung von Neu-Zürich in Schulkreise. Die Stadtschulpflege ging davon aus, dass das Stadtgebiet in 5 Schulquartiere oder -kreise unterteilt werden sollte. Im folgenden setzt sie sich damit auseinander, wie dies zu geschehen hätte. "Die Einteilung der Stadt in Quartiere hat zu vielen Diskussionen Anlass gegeben. Einmütig waren wir der Meinung, dass

1. die verschiedenen Schulhäuser soviel als möglich den bisherigen Gemeinden zur Benutzung sollten überlassen bleiben;
2. es ratsam sei, die Sekundar- und Primarschulpflegen in Kreisschulpflegen zu verschmelzen.

Dagegen gingen die Meinungen auseinander darüber, ob die zur Durchführung der allgemeinen Verwaltung nötigen Kreise auch für die Organisation des Schulwesens dienen, oder ob dieselben teilweise weiter zu zerlegen seien, so zwar, dass die bisherigen Primarschulgemeinden, wenn auch vielleicht nicht alle, zu Schulquartieren würden. Für die letztere Ansicht wurde angeführt: Die Selbst-

ständigkeit der Gemeinden in Stadt und Umgebung habe im Wettstreit derselben untereinander die besten Früchte gezeigt und man werde im Interesse des Schulwesens gut daran tun, diesen Wettstreit zu erhalten; je mehr Schulpflegen existieren, desto mehr Einwohner werden direkt an der Leitung des Schulwesens beteiligt, was um des Kontaktes mit dem Publikum willen von grossem Vorteil sei; an den Lehrerwahlen werde sich ein umso grösseres Interesse erwarten lassen, je kleiner die Gemeinden seien; auch werde der Uebergang in die neuen Verhältnisse sehr erleichtert werden, wenn man die Selbständigkeit der bisherigen Gemeinden einigermassen erhalte." ⁸⁾

Die Stadtschulpflege konnte sich dieser Argumentation mehrheitlich aber nicht anschliessen, weil eine Zersplitterung entweder in 22 Primar- und Sekundarschulquartiere oder wenigstens in 12 Schulquartiere die organisatorischen Vorteile, die eine Vereinigung bieten könnte, vollständig zunichte machen würde. Relativ grosse Kreise hätten den Vorteil einer grösseren Disponibilität der Lehrkräfte und Schüler und damit auch einer besseren Ausnützung der vorhandenen Schulräumlichkeiten. Besonders im Hinblick auf die vom Stadtrat vorgeschlagene Einteilung der politischen Gemeinde in fünf Verwaltungs- resp. Wahlkreise wäre eine soweitgehende Unterteilung der Schulgemeinde alles andere als verwaltungstechnisch vorteilhaft. "Im Interesse der Verwaltung (Stimmregister, Kontrolle der Schüler, Polizei usw.) würde liegen, dass diese Quartiere mit den zu andern Zwecken aufgestellten Verwaltungskreisen zusammenfallen." ⁹⁾ Genau wie der Stadtrat will die Stadtschulpflege die fünf Kreise durch eine Zusammenlegung der bestehenden Gemeinden gewinnen, sodass die alten Gemeindeverbände nicht zerrissen werden müssten. Ausserisihl und die Stadt würden ohne Zu- oder Wegnehmen direkt zwei dieser fünf Kreise werden. ¹⁰⁾

Ebenso wird das Problem der Lehrerwahlen einer genauen Erörterung unterzogen. Eine Wahl der Lehrer durch die Stadtverordnetenversammlung wie es die "Grundzüge" vorsehen, würde enorme Vorteile mit sich bringen, das will auch die Stadtschulpflege nicht leugnen. Aber sie sieht ein, dass dies eben doch eine Sackgasse darstellen würde. "Indessen steht dieser Wahlart entgegen das Bedenken, dass die Abgeordnetenversammlung ohne Zweifel nach politi-

tischen Gesichtspunkten wird gewählt werden, und dass damit leicht auch die Lehrerwahlen in das politische Parteigetriebe könnten hineingezogen werden, was den Interessen der Schule nur schädlich sein würde.

Ueberdies würde sich fragen, ob die Abneigung gegen allzuviel Wahlen in der Mehrheit der städtischen Bevölkerung so stark geworden ist, dass man auch dieses bisher der ganzen Einwohnerschaft zustehende Recht wird aufgeben wollen. Wir bezweifeln, dass dies der Fall sei, noch mehr, dass die kantonale Gesetzgebung eine Ausnahme für die Stadt Zürich gewähren würde.

Die Wahl durch die Gemeinde hat in der Tat bisher erhebliche Nachteile für die Schule nicht gebracht. Doch würde es unmöglich sein, auch in Zukunft die ganze Gemeinde als Wahlkörper zu betrachten, man wird zu Wahlen in den Quartieren übergehen müssen, die den grossen Nachteil mit sich führen, dass die freie Verwendbarkeit der Lehrer erschwert und bei jeder Versetzung in ein anderes Quartier eine neue Wahl notwendig wird. Ein Nachteil, der sich nicht vermeiden lässt."¹¹⁾

Die Stadtschulpflege greift zum Schlusse noch ein Problem auf, das ihr sehr am Herzen liegt, die Verlängerung der Alltagsschule um zwei Jahre. "Die grossen sozialen Uebelstände, die daraus entstehen, dass Schul- und Fabrikgesetz einander nicht entsprechen und der Beginn der Berufsarten, die Knaben und Mädchen unter städtischen Verhältnissen zu ergreifen pflegen, nicht mit dem Ende der täglichen Schulzeit zusammentrifft, machen sich in der Stadt immer stärker geltend, und dass ihnen abgeholfen werde, sollte nach unserer Meinung als Bedingung aufgestellt werden für die Zustimmung zu der Vereinigung."¹²⁾ Die 1888 durchgeführte kantonale Volksabstimmung über eine entsprechende Aenderung des Schulgesetzes ergab auf kantonomer Ebene ein negatives Resultat. Der Bezirk Zürich jedoch nahm an, und zwar mit 12'549 Ja zu 3'487 Nein.¹³⁾ Die Stadtschulpflege glaubte daher mit Bestimmtheit behaupten zu können, eine Zentralisation des Schulwesens würde ohne Zweifel von der Einwohnerschaft viel leichter akzeptiert werden

um diesen Preis. In der Stadt wusste man jedoch sehr wohl um die Problematik dieser "Wunsches": Würde die Landschaft eine Verlängerung der Alltagsschule ausschliesslich für Neu-Zürich nicht als Privileg ansehen? Um eine allfällige Opposition der Landschaft zu entkräften, wird darauf hingewiesen, dass auch anderweitig die Einheit der kantonalen Gesetzgebung durchlöchert werden müsste, etwa in Bezug auf die Gemeindeversammlung. Zudem sollten die Bildungsziele der verlängerten Alltagsschule der Stadt nicht über diejenigen der normalen Landschaftsschulen hinausgehen. Der staatliche Beitrag von jährlich ca. 60'000 Fr. schätzte die Stadtschulpflege im Verhältnis mit den damit beseitigten sozialen Uebelständen als bescheiden ein.

Insgesamt stellen die Vorschläge der Stadt einen geglückten Versuch dar, sich widersprechende Ziele in einem Kompromiss zu optimieren. Einerseits garantiert die Zentralschulpflege eine gleichmässige Verteilung der vorhandenen Mittel und eine nahtlose Koordination mit den andern städtischen Verwaltungszweigen. Zu zahlen hat der Bürger diese unbestreitbaren Fortschritte mit einer verminderten direkten Mitbestimmung in diesem Bereich.

Mit der Beibehaltung der direkten Volkswahl der Primar- und Sekundarschullehrer sowie der Laienschulpflege rettet der Vorschlag der Stadt andererseits wichtige Prinzipien. Allerdings geht es auch in diesem Bereich nicht ohne Einbussen für den Bürger ab: Anstelle der bisherigen 12 Schulgemeinden treten 5 Kreise. Im Vergleich zum alten Zustand bringt diese Regelung jedoch eine erhöhte Verfügbarkeit der Lehrerkraft und trägt der Mobilität der Bevölkerung vermehrt Rechnung.

Die Vernehmlassung der Ausgemeinden liefert im Vergleich zur Stadtschulpflege keine neuen Gesichtspunkte zu Tage. Die erstmalige offizielle Anhörung der Gemeinden verlieh jedoch der ganzen Problematik der Neugestaltung des Schulwesens in Neu-Zürich eine gewisse Dimension in die Tiefe, und es ergibt sich daher die Möglichkeit, zu gewissen Kristallisationspunkten vorstossen zu können.

Die Vereinigung wurde von den Schulbehörden durchwegs bejaht, mit der bekannten Ausnahme von Wollishofen, das aber eine Mitwirkung aus prinzipiellen Ueberlegungen sowieso ablehnte. Die Schulpflege von Enge schliesst sich den Vorschlägen der politischen Gemeinde¹⁴⁾ an, die immerhin eine partielle Zentralisation, gerade auf dem Gebiet des Schulwesens, unter gewissen Voraussetzungen durchaus begrüsst hätte. Auszersihl und Wiedikon enthielten sich einer Kundgebung.

Irgendwie schienen sich die Ausgemeinden darüber im klaren zu sein, dass gerade auf dem Gebiet des Schulwesens eine Zentralisation tatsächlich etliche Vorteile bringen würde und veraltete Zustände beseitigt werden könnten. Gemeinden wie Fluntern und Hottingen, deren politische Behörden zur Vereinigung eher ablehnend sich verhielten, sprachen sich eindeutig für ein zentralisiertes Schulwesen aus. "So muss schon aus finanziellen Gründen die Schule in der Vereinigungsfrage einen Hauptfaktor bilden; nicht minder kann aber auch die Vereinigung für die weitere Entwicklung der Schule von grösster Bedeutung sein. - Die wichtigsten gegenwärtig auf dem Gebiet der Schule zu Recht bestehenden Bestimmungen datieren aus dem Anfang der 30er Jahre. Manche derselben sind bereits obsolet geworden, andere veraltet; aber alle Versuche einer zeitgemässen Revision des Schulgesetzes sind an dem Referendum abgeprallt. Der Widerstreit zwischen den alten Vorschriften und den Bedürfnissen einer neuen Zeit macht sich in unsern grossstädtischen Verhältnissen besonders fühlbar. Sollen wir da nicht den Weg der Selbsthülfe versuchen, zumal in einem Momente, wo ja ohnehin der Rock des Gesetzes für unseren grossgewordenen Leib abgeändert wird. Wir hegen zu den Landbezirken das Vertrauen, dass sie uns wenigstens nicht an dem Fortschritt hindern werden, dessen wir dringend bedürfen und für welche wir auch den Grossteil der nötigen Opfer willig auf uns nehmen."¹⁵⁾ Neben der prinzipiellen Bejahung der Vereinigung des Schulwesens stand dann aber natürlich immer noch die Frage nach der konkreten Ausgestaltung, und hier gingen die Meinungen der Gemeinden teilweise auseinander.

Eine allgemein festzustellende Tendenz war der Wunsch nach möglichst weitgehender Erhaltung bestehender Strukturen, um der Bevölkerung den Uebergang zum Neuen, den Umdenkungsprozess zu erleichtern. Es trifft dies vor allem auch für die Frage der weiteren Unterteilung der neuzuschaffenden Schulgemeinde zu. Hotttingen fand denn auch, die "Grundzüge" seien zu bürokratisch und schlug wenigstens eine Fünfeinteilung vor. "Wenn wir dagegen einstimmig vorschlagen: Neu-Zürich soll in Schulquartiere eingeteilt werden, so ist dabei das Prinzip der Zentralisation allerdings nicht streng durchgeführt und Verwaltung und Aufsicht sind weniger einfach, weniger gleichmässig; aber die Einwohnerschaft wird eine solche Gestaltung des Schulwesens weit sympathischer aufnehmen, weil sie nicht aller Anklänge an die gegenwärtige Ordnung der Dinge entbehrt."¹⁶⁾ Eine Minderheit wollte dagegen, wie Hirslanden, weitergehen. Hirslanden knüpfte seine Vorschläge am regierungsrätlichen Gesetzesentwurf an, und hielt es geradezu gegeben, "dass die jetzigen Schulgemeinden die künftigen Schulkreise von Neu-Zürich bilden."¹⁷⁾ Es sollte nicht vergessen werden, heisst es im Schreiben weiter, "dass das gegenwärtige Gemeindebewusstsein, das noch auf einem alten festen Verbands beruht und noch sehr stark pulsiert, zum Nutzen der Schule noch auf eine geraume Zeit hin sich lebendig äussern kann, und dass man kaum weise handelte, wenn man die Benützung dieses Faktors aus den Augen liesse."¹⁸⁾ Auch Riesbach wünschte, dass die Schulquartiere "wo möglich mit den heutigen Schulkreisen übereinstimmen."¹⁹⁾ Fluntern schlug eine Einteilung entlang natürlicher Grenzen vor, "jedoch sollen die Quartiere mit den bisherigen Schulgemeinden soweit tunlich übereinstimmen."²⁰⁾

Der Wunsch nach Erhaltung der traditionellen Kleinräumigkeit im Schulwesen, allenfalls eben auf Kosten einer optimalen Verwaltung, wurde zumeist mit der Aufrechterhaltung der direkten Volksmitbestimmung und des engen Kontakts zwischen Bevölkerung und Schule gesehen. "Es scheint uns sehr wichtig, dass man bei der Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden nicht vergesse, dass die Schule soviel wie möglich in Verbindung mit der Bevölkerung gehalten werden soll. Es ist von Fachmännern im Erziehungswesen anerkannt

worden, dass gerade durch die starke Dezentralisation, die ein grösseres Interesse der Bevölkerung an der Schule weckte und letztere der Bevölkerung nahe brachte, eine höhere Blüte im Schulwesen erreicht worden sei. Wird nun der Kreis, in dem eine Beteiligung der Bevölkerung sich äussern kann, zu gross, so vermindert sich im gleichen Verhältnis das Interesse der Bevölkerung, wie in Kenntnisnahme von den obwaltenden Verhältnissen." ²¹⁾ Eine Minderheit in Hottingen sprach sich gegen eine Fünfeinteilung aus, weil dadurch diese Kreise einfach zu gross würden. "Sodann ist bei kleineren Schulkreisen das Interesse der Bevölkerung an der Schule überhaupt ein regeres; er werden mehr Einwohner an der Aufsicht derselben beteiligt und der Verkehr der Eltern mit den Behörden und Lehrer erleichtert. In allzuweit ausgedehnten Quartieren liegt die Gefahr der Bürokratie, und das sollte vor allem auf dem Gebiet der Schule möglichst vermieden werden." ²²⁾ Auch Fluntern wünschte weiterhin eine "direkte Fühlung zwischen Volk und Schule." ²³⁾

Keine der sich äussernden Gemeinden wollte davon etwas wissen, die Rechte des Bürgers auf dem Sektor der Volksschule nachhaltig zu beschneiden. Uebereinstimmend wünschte man aber, ganz nach dem Vorschlag der Stadtschulpflege, die Schaffung einer von Verwaltung und Oekonomie entlasteten "pädagogischen Schulgemeinde". Der regierungsrätliche Vorschlag, Schul- und politische Gemeinde voneinander völlig unabhängig weiterexistieren zu lassen, fand in dieser Beziehung nirgends Anerkennung. Im allgemeinen fand man den Vorschlag der Stadtschulpflege als den goldenen Mittelweg. "Die Leitung des gesamten Schulwesens von Neu-Zürich soll fünf Quartierschulpflegen und einer Zentralschulpflege überwiesen werden." ²⁴⁾ Auch Riesbach, Unterstrass, Fluntern und Hirslanden wollten die Aufsicht über die Primar- und Sekundarschule einer Quartierschulpflege vorbehalten wissen. Hinsichtlich der Lehrerwahlen ging man mit dem Regierungsart aber völlig einig: Diese müssen für die Primar- und Sekundarschule den Quartieren vorbehalten bleiben. "Mit der Tendenz, die Lehrerwahlen sowiel als möglich den bisherigen Schulkreisen zu erhalten, erklären wir uns ganz einverstanden." ²⁵⁾

Wie die Zentralschulpflege zusammenzusetzen sei, darüber herrschten unterschiedliche Auffassungen. Die Stadt schlug vor, diese Behörde aus den Präsidenten und dazu auf je 6000 Einwohner aus einem weiteren Mitglied der Quartierschulpflegen zusammenzusetzen. Das volksarme Fluntern sähe es aber lieber, pro Quartier einfach 3 Abgeordnete zu entsenden, ohne Rücksicht auf die Bevölkerungszahl. Würden die bestehenden Schulgemeinden zu den Schulquartieren Neu-Zürichs, wie es Fluntern vorschlug, wären die kleineren Quartiere sonst in der Zentralschulpflege sehr schwach vertreten.

Das Postulat, die Alltagsschule wenigstens für Neu-Zürich um zwei Jahre zu verlängern, griff vorderhand nur Hottingen auf, und zwar im Sinne der Stadt.

Zusammenfassend können aus der ersten Vernehmlassung folgende Schlüsse gezogen werden: Die Bereitschaft der Schulgemeinden (ausser Wollishofen), den organisatorischen und verwaltungstechnischen Anforderungen grossstädtischer Verhältnisse sich anzupassen, war überall vorhanden. Hingegen wurde ebenso einheitlich der Widerstand sichtbar, diesen Erfordernissen einfach sang- und klanglos all das zu opfern, worauf man bis anhin stolz gewesen war. Die Volksschule sollte ihren Charakter als Schule des Volkes beibehalten können, auch wenn darunter allenfalls die Verwaltung etwas zu leiden hätte.

Auch in Bezug auf die Kreiseinteilung kommt der Zug, nach Möglichkeit die alten Strukturen zu erhalten, sehr deutlich zum Vorschein. Man darf es als grosses Glück bezeichnen, dass die Stadt diesen Wünschen der meisten Ausgemeinden in Form eines ausgewogenen und vermittelnden Gesetzesvorschlages hat konkreten Ausdruck verleihen können, etwas, wozu eine andere Gemeinde, vielleicht aber auch der Regierungsrat oder der Kantonsrat, nicht in der Lage gewesen wäre.

- 435 Die Gesetzesvorlage der kantonsrätlichen Vereinigungskommission aus erster Lesung vom 28. April 1890 und deren Vernehmlassung (2. Vernehmlassung)
-

Nirgends so deutlich wie gerade im Schulwesen erntete die Stadt die Früchte ihrer Bemühungen. Nachdem der städtische Schulpräsident Hirzel als Fachreferent die Mitglieder der kantonsrätlichen Kommission mit seinen Vorstellungen über das Schulwesen in Neu-Zürich bekannt gemacht hatte, wurden die entsprechenden Abschnitte wortwörtlich aus der Weisung der Stadtschulpflege vom 10. Oktober 1889 in den kantonsrätlichen Gesetzesentwurf aus erster Lesung übernommen.

In der Vernehmlassung stellten sich die Ausgemeinden dazu erwartungsgemäss positiv. Zu Diskussionen Anlass gab nochmals die vorgesehene Quartiereinteilung. Fluntern wollte zu den Neumünstergemeinden und nicht, wie vorgesehen, zu Oberstrass geschlagen werden. Fluntern machte geltend, mit Oberstrass bestünden zu wenig Gemeinsamkeiten, Hirslanden und Unterstrass fanden die geplanten Quartiere einfach zu gross. "Ein Kreis, der sich von Wipkingen bis und mit Fluntern erstrecken würde, wäre ein ungeheuerliches Gebilde."¹⁾ Offensichtlich hatte man noch grosse Mühe, diese neuen "Gebilde" sich überhaupt vorstellen zu können.

Hauptsächlich drehte sich aber diese zweite Vernehmlassung der Schulbehörden um die Ausdehnung der Alltagsschule um zwei Jahre. Die kantonsrätliche Kommission schob diese heikle Frage auf die lange Bank, indem in der Sache noch nichts beschlossen wurde, sondern dem Regierungsrat das Geschäft zur Begutachtung übergeben wurde, allerdings mit dem Auftrag, dem Kantonsrat so rasch wie möglich Anträge zu unterbreiten. Tatsache ist jedenfalls, dass der Gesetzesentwurf aus erster Lesung über das Thema der Verlängerung der Alltagsschule kein einziges Wort verlor. Die Stadt, die dieses Postulat anlässlich der ersten Vernehmlassung aufgestellt und davon gesprochen hatte, man sollte von der Erfüllung dieser Forderung die Zustimmung zur Vereinigung geradezu abhängig machen, reagierte denn auch sehr heftig, und diesmal von den Ausgemeinden voll unterstützt. Hottingen sprach von einer Frage von "fundamentaler Bedeutung"²⁾ und stellte ein dringendes Gesuch um Ver-

längerung der Alltagsschule; Oberstrass, Wipkingen, Hirslanden, Fluntern und das sonst schweigsame Wiedikon stiessen ins gleiche Horn.

Dass die Verlängerung der Alltagsschule ein heisses Eisen war, das wusste man nur zu gut. "Wohlbekannt ist uns zwar, dass namentlich die Vertreter der Landschaft gegen die Gewährung der erwähnten Fakultät an das neuzuschaffende Gemeinwesen den Einwand erheben, es dürfe nicht verschiedenes Recht auf dem Lande und in der Stadt gelten. Die Berechtigung dieses Einwandes vermögen wir nur in beschränktem Mass zu anerkennen. Niemand wird bestreiten wollen, dass die Gesetzgebung sich nach den Bedürfnissen des Gemeinwesens zu richten hat und dass eine Umkehrung dieses Verhältnisses sehr bald zu ganz unerträglichen Zuständen führen würde."³⁾ Ebenso tönte es aus der Stadt: Man dürfe, genau wie der Landschaft, dem neuen Gemeinwesen das für sein Gedeihen Unerlässliche nicht verweigern. Schliesslich durchbreche das Vereinigungsgesetz auch etwa in Bezug auf die Gemeindeversammlung das jetzt gültige Recht: "Wenn man das ohne Bedenken dekretiert, warum dann vor einer Aenderung des Schulwesens zurückschrecken, die in altes Recht bei weitem nicht so tief eingreift, als diese Bestimmung?"⁴⁾ Die Weiterexistenz des bisherigen Systems wäre nach Meinung der Stadt eine "fatale Mitgift". Auch in der Vernehmlassung von Hirslanden ist von "schreienden Uebelständen" die Rede, doch hegt hier eine Minderheit gewisse Bedenken, "ein auch nur transitorisches Durchbrechen der Einheit des kantonalen Schulwesens ins Werk zu setzen."⁵⁾ Der Ablehnung der Landschaft offensichtlich bewusst, schlug in Wipkingen eine Minderheit vor, über diese Frage eine zum Vereinigungsgesetz parallele, aber separate Volksabstimmung durchzuführen. Unterstrass schlug vor, noch vorsichtiger vorzugehen und "zuerst die Vereinigung unter Dach zu bringen und einen Schulartikel ev. später zur Volksabstimmung gelangen zu lassen, statt mit diesem, wenn auch in separater Abstimmung, jene zu gefährden."⁶⁾

436 Der Kommissionalantrag vom 28. Oktober 1890

In der 34. Sitzung vom 6. September 1890, nach Abschluss der zweiten Vernehmlassung, rollte der städtische Schulpräsident in der kantonsrätlichen Vereinigungs-Kommission das Problem der Alltagsschule erneut auf. Alle schriftlichen Eingaben von Zürich und Ausgemeinden vermochten aber keinen Stimmungsumschwung herbeizuführen. Von Vertretern der Landschaft wurde gegen die Aufnahme einer solchen Bestimmung betreffend Erweiterung der Alltagsschule in das Vereinigungsgesetz opponiert, "indem es nicht wohl angehe, in diesem Punkt der Stadt Zürich ein Vorrecht gegenüber der Landschaft einzuräumen, und hiedurch in schulfreundlichen Kreisen des Landes die Befürchtung geweckt würde, an der Stadt eine weniger rege Hilfe zu finden, wenn die Volksschulvorlage abermals zur Volksabstimmung gelangen werde." ¹⁾ Diese Ueberlegungen fanden die Zustimmung der Mehrheit der Kommissionmitglieder. Eine Minderheit hielt jedoch an der Forderung nach Verlängerung der Alltagsschule fest, so dass im Kommissionalantrag dieses Postulat als Minderheitsantrag erscheint. Der abschliessende Bericht der kantonsrätlichen Kommission erwähnt nochmals sehr ausführlich, die Mehrheit der Kommission zolle den edlen Motiven der Stadtschulpflege alle Anerkennung, lege aber noch grösseren Wert darauf, "dass der Grundsatz der Einheit, die gleiche Schulpflicht der Kinder in Stadt und Land aus dem Fundament unserer Volksschule nicht entfernt werde." ²⁾

Noch gab die Stadtschulpflege die Sache aber nicht verloren. In ihrer Weisung vom 13./15. Dezember 1890 zuhanden der Gemeinde begründete sie nochmals sehr ausführlich ihre hartnäckige Haltung. Die letzte Chance, der Minderheitsantrag der kantonsrätlichen Kommission zuhanden des Kantonsrates, war ja noch nicht genutzt. Die Einführung der verlängerten Alltagsschule, so ist in dieser Weisung zu lesen, wäre ein Fortschritt, "der wie keine andere durch die Gemeindevereinigung zu gewärtigende Verbesserung geeignet ist, der gesamten Bevölkerung einen allgemeinen und allgemein begrüssteten Ersatz zu bieten für die Einbusse, die alle Bürger an ihren politischen Rechten erleiden, und für die Lasten, die

sie mit der Vereinigung übernehmen müssen." ³⁾ Diese geschickte Formulierung liess die Forderung der Stadt auch als im Interesse des Zustandekommens der Vereinigung erscheinen. In diesem Punkt waren sich Stadtschulpflege und Grosser Stadtrat vollkommen einig, und die verlängerte Alltagsschule bildete einer jener sechs von der Gemeindeversammlung gutgeheissenen "Vorbehalte" ⁴⁾, die die Stadt dem Kantonsrat zu Beginn seiner Verhandlungen anfangs Februar 1891 überreichte.

437 Die Verhandlungen des Kantonsrates vom 23./24. Februar 1891

Mit nichts zu wünschen übriglassender Deutlichkeit strich der Kantonsrat den Minderheitsantrag betreffend einer Verlängerung der Alltagsschule. Etwas überspitzt, aber im Grunde genommen gar nicht so unrichtig, charakterisierte die Zürcher Freitagszeitung dieses Problem: "Nun kommt zur Sprache der wichtigste und wahrscheinlich ausschlaggebende Punkt der ganzen Vorlage, die Schulfrage. Es ist ein schweres Ringen zwischen berechtigten, von der Not diktierten Forderungen der Stadt und uralten Vorurteilen der Landschaft. Jahrhundertlang ertrug das Land in untergeordneter Stellung die Vorrechte der Stadt, nach heissen Kämpfen erst erwarb es die Gleichberechtigung mit derselben und darum wacht es jetzt eifersüchtig, dass diese Vorrechte in keinerlei Weise und Gestalt mehr zurückkehren. Alle Vernunftgründe für die Notwendigkeit der Gewährung besonderer Bestimmungen für die so ganz anders geartete Stadt scheitern an dem alten, trotzigem Spruch des Landmanns: Die Herren sollen bei den Bauern liegen." ¹⁾ Wohl erhoben sich eine ganze Reihe von Stimmen zugunsten der Verlängerung der Alltagsschule, und Hirzel gab sich alle nur erdenkliche Mühe, die Kantonsräte mit sachlichen Argumenten überzeugen zu können. Gerichtspräsident Frey aus Affoltern betonte, "dass die Ablehnung dieses Wunsches die Stadt tief und auf lange hinaus verletzen müsste. Gegen seine Erfüllung liegen keinerlei ernste und schwere Bedenken vor, die Ungleichheit zwischen Stadt und Land existiert noch in manch andern Dingen, weil eben die Bedürfnisse durchaus verschieden sind. Das verworfene Schulgesetz, welches hauptsächlich auf Verlängerung der Alltagsschule abzielte, wurde von

den Stadtgemeinden Zürich und Winterthur mit grossem Mehr angenommen, Beweis genug für die verschieden gearteten Ansprüche und Verhältnisse." ²⁾

Es half aber alles zusammen nichts. Die übergrosse Mehrheit folgte den Ausführungen des Sprechers der Kommissionsmehrheit, Nationalrat Abegg aus Küsnacht. Obwohl er die Trifftigkeit von Hirzels Ausführungen keineswegs bestitt, wollte er die "seit 1830 bestehende Gleichberechtigung von Stadt und Land nicht antasten". Nach Frauenfelder (Heggart) ist die Schule ein "Kleinod des Volkes". Sie solle dieselbe Wirkung ausüben auf die kleinste Hütte und den grössten Palast. Locher glaubte nicht, "dass aufgrund des Schulgesetzes so tiefgreifende Aenderungen wie die vorgeschlagenen zulässig seien. Die Stimmung auf dem Lande dem Vereinigungsgesetz gegenüber ist kühl; man solle sie nicht zum förmlichen Widerstand werden lassen durch Aufnahme eines städtischen Vorrechts." ³⁾

Aufgrund dieser Stimmung beantragte Dr. Amsler (Auszersihl), dass der Minderheitsantrag in Falle der Annahme separat zur Abstimmung vors Volk zu bringen wäre. "In erster Linie handelt es sich um die Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden. Werde diese abgelehnt, weil man zuviel damit zusammenkoppelt, so seien arge Wirrsale die Folge. Auszersihl müsste um ein neues Darleihen einkommen." ⁴⁾ Nach einer langwierigen Diskussion einigte man sich auf diesen Antrag und zwar mit 134 : 60 Stimmen. Am 29. April 1891 bat Hirzel ein letztes Mal, die in seinen Augen verhängnisvolle Separatabstimmung zu beseitigen und die verlängerte Alltagschule zu einem festen Bestandteil des Vereinigungsgesetzes zu machen. Auch diesmal lehnte der Rat ab, wenn auch etwas weniger deutlich als zwei Monate zuvor. ⁵⁾ Jetzt wusste die Stadt, dass man ihren Herzenswunsch endgültig abgeschlagen hatte. In einem Schreiben an den liberalen Stadtverein konstatierte der Stadtrat zum Ausgang der Alltagsschuldiskussion im Kantonsrat: "Angenommen, jedoch einer separaten Volksabstimmung unterstellt, was mit der Verwerfung dieses Postulates gleichbedeutend ist." ⁶⁾ Ohne Zweifel trieb die unnachgiebige Haltung des Kantonsrates etliche Stadtvertreter in eine ebenso unnachgiebige Opposition. Spyri, Mitglied

des Grossen Stadtrates, erklärte z.B. am 29. April anlässlich der Kantonsratsverhandlung, er würde das Vereinigungsgesetz verwerfen, wenn an der Separatabstimmung festgehalten werden sollte. Spyri machte seine Drohung in der Schlussabstimmung vom 11. Mai wahr. Andere Stadtvertreter enthielten sich der Stimme. "Diejenigen endlich, welche sich der Stimme enthielten, waren besonders durch die beschlossene Separatabstimmung über den Schulartikel, wodurch ein notwendiger Fortschritt im Schulwesen gehindert wird, verstimmt und gesellten sich nur deshalb nicht zu den Verwerfenden, weil sie ebenfalls bei der Verwerfung der Vorlage nur ein schlimmeres Ergebnis gewärtigten."⁷⁾ Bemerkenswert ist andererseits, dass der städtische Schulpräsident Hirzel schriftlich mitteilen liess, er würde bei Anwesenheit für das Vereinigungsgesetz stimmen.

Man muss sich im klaren darüber sein, dass die Landschaft nicht nur aus ideologisch-grundsätzlichen Motiven heraus der Stadt die verlängerte Alltagsschule nicht zugestehen wollte, sondern auch durchaus reale und konkrete Interessen, die nicht einmal überall gleich gelagert waren, wiesen ihr diesen Weg. "In den grösseren Ortschaften, besonders am See, besteht in gewissen Kreisen ebenfalls der Wunsch nach der von der Stadt verlangten Neuerung, zugleich herrscht aber die Befürchtung ob, dass Zürich, wenn es am Ziel seiner Wünsche angelangt sei, nicht mehr mithelfen werde, auch anderen Kantonsteilen die betreffende Wohltat zu verschaffen. Anderwärts hingegen, in den rein landwirtschaftlichen Gemeinden, will man von der Neuerung im Gegenteil nichts wissen, und fürchtet, die Ermächtigung zur Einführung derselben in der Stadt werde nur das Zeichen sein, dieselbe auch den widerstrebenden Kantonsteilen aufzuhausen. Der so gespaltenen und doch im Widerspruch einigen Gegnerschaft gegenüber hat die Stadt, wenn nicht formell, so doch sachlich den Kürzeren gezogen, aber sie kann sich mit dem Entscheid nicht zufrieden geben und empfindet es tief, dass ihr nicht bewilligt wird, was mit ergreifenden Worten als schreiendes Bedürfnis für ihre Verhältnisse dargetan worden ist. Wenn in irgendeiner Frage, so weiss sie sich hier frei von jedem Eigennutz und gern bereit, auch jedem andern Kantonsteil die Freiheit zu belassen, welche er für seine Bedürfnisse in Anspruch nimmt."⁸⁾

438 Schlussbetrachtung

Im Referendum fiel die Verlängerung der Alltagsschule deutlich durch.¹⁾ Neben diesem für die Stadt und die Ausgemeinden schmerzlichen Entscheid muss aber auch gesehen werden, dass die nun durch das Vereinigungsgesetz angenommene Schulordnung bis ins Detail den Vorstellungen der Stadt gerecht wurde. Haben wir im Zusammenhang mit der politischen Gemeinde festgestellt, die geschaffene Ordnung sei wesentlich das Werk der Stadt selbst, so gilt das in noch vermehrtem Mass für die Schulgemeinde.

44 DIE BÜRGERGEMEINDE

441 Einführung

Einen sehr strittigen Punkt bildete das Problem der Bürgergemeinden: Sollten sie im Fall einer Zentralisation ebenfalls miteinbezogen werden, und wenn ja, in welcher Form? Die zu fällende Entscheidung zog vor allem für die Stadt - weniger auch für einige Ausgemeinden - unter Umständen nicht zu unterschätzende materielle und psychologische Konsequenzen nach sich. Um in die recht komplizierte Ausgangslage einigermaßen einen Einblick zu erhalten, muss etwas weiter ausgeholt werden.

Wie der Regierungsrat im Kommentar zu seinen statistischen Erhebungen bemerkt, veränderte sich der Charakter des zürcherischen Gemeindewesens im Zeitraum von 1855 - 1885 ganz erheblich. "Das bürgerliche Element bildete früher in allen Gemeinden das Gross der Bevölkerung und es waren Rechte und Befugnisse der Niedergelassenen noch teilweise beschränkt."¹⁾ Die Gesetze betreffend das Gemeindewesen von 1855 und 1866 brachten eine Erweiterung und Vermehrung der Kompetenzen der Einwohnergemeinden. Aufgrund der revidierten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (Art. 43) erhielt im Kanton Zürich die Einwohner- oder politische Gemeinde eindeutig das Übergewicht (Gemeindegesetz vom 20. April 1875). "Es war dies eine notwendige Folge davon, dass die Niedergelassenen allmählig immer mehr einen bedeutenden Teil der Gemeindeglieder ausmachten, die Gemeindebürger häufig ihren Wohnsitz ausserhalb der Gemeinde nahmen und Herbeiziehung der Niedergelassenen zu den wachsenden Gemeindesteuern als Ersatz für ihren Mitgenuss der öffentlichen Gemeindegliederungen gerechtfertigt schien. Nach der jetzt durch die Verfassung und das Gemeindegesetz vom 27. Brachmonat 1875 normierten Recht sind die politischen Gemeinden die Verbände, die abgesehen von Kirche und Schule und mit Vorbehalt der sogenannten Zivilgemeinden, alle Aufgaben der den Gemeinden überlassenen oder zugeteilten öffentlichen Verwaltung zu erfüllen haben, im Grunde Einwohnergemeinden, welche aber die früheren

Bürgergemeinden als besondere persönliche, von dem Wohnsitz nicht abhängige Verbände in der Weise noch in sich schliessen, dass auf sie das eigentliche Heimatrecht zu beziehen ist, dass Armenwesen und Vormundschaft zur Zeit noch bürgerlich organisiert ist, dass ihnen das Armengut zusteht und besondere Vermögen, besondere Nutzungsgüter und Stiftungen verblieben sein können." ²⁾

Solche besonderen Vermögen, besondere Nutzungsgüter und Stiftungen existierten in einem erheblichen Umfang in der Stadt. Die städtische Bürgergemeinde verwaltete immerhin Stiftungen und Separatfonds in der Höhe von 5 Mio Fr; bezogen auf das entsprechende Total in Zürich und Ausgemeinden waren dies über 98 %.³⁾ Das Bürgernutzungsgut (Kapitalien, Grundstücke, Gebäulichkeiten) der städtischen Bürgergemeinde machte mit ca. 1.4 Mio über 75 % der gesamten Stammkapitalien aller Bürgergemeinden von Zürich und Ausgemeinden aus. Bürgernutzungsgüter, Stiftungen und Separatfonds in verhältnismässig bedeutender Höhe existierten auch in Fluntern und Oberstrass, in wenig bedeutendem Ausmass in Hottingen, Unterstrass, Wiedikon, Wollishofen und Riesbach.

Den gut dotierten Bürgergemeinden standen die Habenichtse gegenüber. Es leuchtet ein, dass die ersteren um ihren Besitzstand fürchteten. Dies war insbesondere die Stimmung in der Stadt. "Freilich verlangt hier die Vereinigung schwere Opfer gerade von der Stadt Zürich, indem die Bürgerschaften der Ausgemeinden, welche zusammen ebenso zahlreich sind wie die Stadtbürgerschaften, an bürgerlichen Gütern nur Fr. 1.13 Mio einbringen gegenüber einem Gesamtbesitz der Stadtbürgergemeinde von Fr. 7.6 Mio, die Ausgemeinden aber selbstverständlich nicht in der Lage sind, diesen Unterschied auszugleichen." ⁴⁾

Welches ist nun die Entstehungsgeschichte dieser bürgerlichen Sondergüter und welche Rolle spielten sie in der Vereinigungsdiskussion?

Noch das Gemeindegesetz von 1855 bezeichnete die Gemeindegüter als ausschliessliches Eigentum der Bürgergemeinden, die zunächst bestimmt seien, die öffentlichen Bedürfnisse des Ortes und der Ge-

meinde zu befriedigen. Die Erträgnisse dieser bürgerlichen Nutzungsgüter wurden demnach zur Deckung der öffentlichen Bedürfnisse der Gesamteinwohnergemeinde und nur der Ueberschuss für rein bürgerliche Zwecke verwendet. Infolge des starken Anwachsens der Einwohnerschaft wurde dieser Ueberschuss jedoch immer geringer und das Gemeindegesetz vom 25. Juni 1866 erlaubte daher, diejenigen Teile der Gemeindegüter, "welche ihrem Ursprung nach für Bürgernutzungen bestimmt und als solche bis dahin verwendet worden sind, ohne anhaltend für die öffentlichen Gemeindebedürfnisse in Anspruch genommen worden zu sein, aus dem Gemeindegut auszuscheiden."⁵⁾ Von diesem Ausscheidungsrecht machten die oben erwähnten Vereinigungsgemeinden Gebrauch. Die so ausgeschiedenen Güter konnten rechtlich gesehen für die öffentlichen Bedürfnisse nicht mehr beansprucht werden. Das städtische Bürgernutzungsgut diente z.B. wesentlich folgenden Zwecken: "Erhaltung des Waldbestandes, Sorge für Unterbringung städtischer Sammlungen, Förderung bürgerlicher Stiftungen und Unterstützung der Tätigkeit stadtzürcherischer Vereine und Gesellschaften für Zwecke der Wohltätigkeit, Jugendbildung und Wissenschaften."⁶⁾ Die Verwendung der Separatfonds und der Stiftungen war zumeist durch deren Begründer festgelegt worden.

Mit dem neuen Gemeindegesetz von 1875 wurden solche Ausscheidungen von Bürgergütern verboten. Wo nun aber solche ausgeschiedene Nutzungsgüter, Separatfonds und Stiftungen reichlich vorhanden waren, zog der Bürger unter Umständen einen respektablen Profit daraus. Es ist daher begreiflich, dass vor allem in der Stadt, aber auch in Fluntern und Oberstrass nach Möglichkeiten gesucht wurde, diesen besonderen Bürgernutzen in irgendeiner Form auch in Neu-Zürich weiterleben zu lassen.

Man hätte sich vorstellen können, innerhalb von Neu-Zürich die 12 bisherigen Bürgergemeinden beizubehalten. Einer solchen Lösung hätten sich aber bedeutende Hindernisse in den Weg gestellt. Die zürcherische Staatsverfassung schrieb vor, dass Bürger- und politische Gemeinde sich zu entsprechen hätten. Wollte man die

Bürgergemeinden nicht vereinigen, könnte dies also nur auf dem Weg einer Verfassungsänderung geschehen. "Damit kam aber das neue Gemeindewesen in eine Sonderstellung gegenüber der Landschaft".⁷⁾ Die Aufrechterhaltung von 12 Bürgergemeinden würde nicht nur gegen das Prinzip einheitlicher Gesetzgebung für Stadt und Land verstossen, sondern würde auch anderweitig mehr Probleme schaffen als lösen. Der fehlende Kontakt zwischen politischer und Bürgergemeinde hätte zur Folge, dass in der Beurkundung der Gemeindezugehörigkeit im Vormundtschaftswesen und im Armenwesen es in der Praxis "täglich zu Verwirrungen und stossenden Ungleichheiten" kommen müsste.⁸⁾ Eine Nichteinbeziehung der Bürgergemeinden in die Vereinigung konnte daher auch von der Stadt nicht gefordert werden, weil dies vom vorneherein als aussichtslos erscheinen musste. So verlegte sie sich darauf, einen goldenen Mittelweg zu finden, der die Vereinigung der Bürgergemeinden ermöglichen sollte, ohne zugleich den bisherigen besonderen Bürgernutzen für die alten Stadtbürger praktisch zunichte zu machen.

442 Die Gutachten von Heusler, Wyss und Orelli¹⁾

Der Stadtrat von Zürich holte zum Problem der Vereinigung der Bürgergemeinden drei verschiedene Gutachten ein. Heusler wurde ersucht, über folgende Frage Auskunft zu erteilen: "Ob nach zürcherischem Rechte von einer Vereinigung der politischen Gemeinden diejenige der Bürgergemeinden ausgenommen werden könne und unter welchen Voraussetzungen, oder ob eventuell im Falle der Vereinigung der Bürgergemeinden an den städtischen Stiftungen Rechte der Stadtbürgerschaft bestehen, welche dieser gestatten, den Uebergang der bürgerlichen Güter und Stiftungen an eine territorial und personell erweiterte Bürgergemeinde abzulehnen?"²⁾ Da Heusler dem Staate die Kompetenz zugesteht, eine Vereinigung der politischen Gemeinden allenfalls unter Anwendung von Zwang und entgegen dem ausdrücklichen Willen einzelner Gemeinden anzuordnen, sieht er keine Schwierigkeiten, dieselbe Möglichkeit auch auf die Bürgergemeinden auszudehnen. Da das Nutzungsrecht an Bürgergütern, Separatfonds und Stiftungen dem Bürger nur als Mitglied der betreffenden Bürgergemeinde zukomme, leuchte es ein,

dass mit der Aufhebung der Bürgergemeinde auch das Nutzungsrecht erlösche.³⁾ Zwar lasse das zürcherische Gesetz die Möglichkeit offen, die in Frage kommenden Spezialgüter in eine privatrechtliche Nutzungskorporation umzuwandeln. Unter welchen Voraussetzungen auf dieses Recht zurückgegriffen werden dürfe, lasse die Verfassung jedoch offen. "Es ist anzunehmen, dass die das jeweiligen von dem Bedürfnis, oder von erheblichen Gründen administrativer Zweckmässigkeit oder

von einem allgemeinen Landesinteresse abhängig sein lässt. Der Entscheid liegt also in der Hand der gesetzgebenden Behörde, welche bei Erlass des bezüglichen Gesetzes die Frage nach Rücksichten des öffentlichen Wohls und der Billigkeit zu prüfen hat."⁴⁾ Heusler vertritt die Meinung, dass es dem Allgemeinwohl kaum förderlich wäre, wenn sich die Stadtbürgergemeinde mit ihren bisherigen Stiftungsnutzungen als privatrechtlich abgeschlossene Korporation konstituieren würde. "Das für die Stadt Vorteilhafteste wäre zweifelsohne Vereinigung der Bürgergemeinden und Ausstattung der neuen Bürgergemeinde in angemessenem Verhältnisse zu den von der Stadtgemeinde herrührenden Mitteln unter wesentlicher Beteiligung des Staates. Eine gewisse Billigkeit spricht dafür, ob daran zu denken ist, kann ich nicht ermessen. Ist das nicht der Fall, so erscheint aber unter allen Umständen die Schaffung eines Uebergangszustandes billig und gerechtfertigt, der die für die Stadtbürgerschaft eintretenden nachteiligen Folgen nicht zu plötzlich sich fühlbar machen lässt und der heilenden Kraft der Gewohnheit Raum gibt. Kann hier ein billiger Ausgleich gefunden werden, so sollte die Stadtbürgerschaft das nicht als etwas ganz Unbefriedigendes zu gering schätzen."⁵⁾ Das Gutachten Heuslers, das den radikalen Vereinigungsfreunden einleuchtende Argumente lieferte, räumt der Staatsmacht gegenüber der Gemeinde in allen Belangen eine eindeutige Dominanz ein und lief der von der Stadt, Enge und Fluntern verfolgten Politik der Mitbestimmung geradewegs zuwider. Da Heusler diesem Standpunkt nur wenig Chancen einräumte, musste sich die Stadt nach weiteren Begutachtern umsehen, wollte sie ihre Sache nicht schon jetzt verloren geben.

Wyss stellte sich auf einen von Heusler prinzipiell unterschiedlichen Standpunkt. Eine Vereinigung sei zwar durchaus möglich, aber nur dann, wenn die betroffenen Gemeinden ihre Bedingungen stellen dürften. Durch Anwendung dieser Maxime auf das Problem der Bürgergemeinden kommt Wyss zu folgendem Ergebnis: Einer Vereinigung der Bürgergemeinden könne aus Gründen der administrativen Gestaltung Neu-Zürich kaum etwas in den Weg gelegt werden. "Eine andere Frage aber ist, wie es mit den speziellen bürgerlichen Nutzungsgütern und den bürgerlichen Stiftungen in diesem Falle gehalten werden solle." ⁶⁾ Wyss sagt, dass "die Nutzungsgüter nach geschehener Ausscheidung von dem zu öffentlichen Zwecken dienenden Gemeindegut für Privatnutzung der Bürger" bestimmt sei, und wenn "eine andere Verwendung des Ertrages stattfindet, so beruht dies auf freiwilligem Beschluss der Bürgergemeinde. - Soll das bestehende Privatrecht gewahrt bleiben, so müssen die bisher berechtigten Bürger im Genusse der speziell bürgerlichen Güter erhalten bleiben." ⁷⁾ Die Stadtbürgerschaft solle sich in einer privatrechtlichen Korporation ohne jeglichen öffentlichen Charakter organisieren; überdies dürfe die Stadt die Ausnahme der Separatgüter von der Vereinigung ohne weiteres als Bedingung aufstellen. "Sollten die bürgerlichen Güter und Stiftungen der Bürgerschaft der Stadt Zürich wirklich nach kommunistischer Weise entzogen und einer neuen Bürgerschaft zugeteilt werden, oder müsste sie gerichtlich für ihr Recht kämpfen, so könnte sie nicht anders als der Vereinigung mit dem Gefühle erlittenden schweren Unrechts beitreten." ⁸⁾

Orellis Stellungnahme zum Problem der Bürgergemeinden war durchaus konsequent: Da eine Vereinigung nur durch Freiwilligkeit der betreffenden Gemeinden zustande kommen könne, komme der Stadt das selbstverständliche Recht zu, über ihre Separatnutzungsgüter nach freiem Willen zu verfügen: "Von einem Uebergang jener speziellen Güter und Stiftungsfonds, abgesehen von den Armengütern, auf die neue Gemeinde kann und darf keine Rede sein." ⁹⁾

443 Die verschiedenen Stellungnahmen zum Problem der Bürgergemeinden

Heusler, Wyss und von Orelli beurteilten die Sachlage vom Standpunkt des Staatsrechtlers aus. Wie sahen es aber die Politiker? Zuerst zur Petition von Ausserisihl: Schon die Ausserisihler Petenten legten sich Rechenschaft darüber ab, dass der Miteinbezug der Bürgergemeinden in die Vereinigung zu erheblichen Schwierigkeiten führen könnte: "Wir fassen lediglich die Zentralisation (der Bürgergemeinden) hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit (nicht Wünschbarkeit) ins Auge, und da gestehen wir gerne zu, dass die entgegenstehenden Schwierigkeiten auf dem Platze Zürich, wenn auch grösstenteils subjektiver Natur, unverhältnismässig grosse sind, geeignet, den Widerstand, namentlich der Stadt, aufs Höchste zu steigern." ¹⁾ Es lasse sich eine Vereinigung auch ohne Einbezug der Bürgergemeinden durchaus denken. Man muss sich allerdings vor Augen halten, welches Hauptziel die Petenten verfolgten: Eine unanfechtbare Beweisführung, dass die Vereinigung notwendig und vor allem auch möglich sei. Aus taktischen Gründen waren sie daher gezwungen, alle unüberwindlich scheinenden Hindernisse einzuebnen oder zu umgehen, und das schien ihnen beim Problem der Bürgergemeinden immerhin notwendig zu sein.

Dr. Zuppinger, Präsident des Grossen Stadtrates und selbst Stadtbürger, sprach sich in seinem Vortrag vor der statistisch-volkswirtschaftlichen Gesellschaft für die Beibehaltung der Bürgergemeinden aus: "Was die Bürgergemeinden betrifft, so haben wir uns über die Frage noch kein abgeschlossenes Urteil gebildet, ob eine Vereinigung derselben ebenfalls wünschbar und durchführbar ist. Heute sprechen wir uns noch für den Fortbestand der 10 Bürgergemeinden aus." ²⁾ Die vehementen Befürworter einer totalen Zentralisation, vorab Schneider (Riesbach) und Zinggeler (Ausserisihl), widersprachen diesen Plänen jedoch sofort. Auch Stadtschreiber Dr. Paul Usteri "hegt schwere Bedenken gegen die Zentralisation, wenn nicht zugleich die Bürgergemeinden zentralisiert werden sollen, fussen doch die politischen Gemeinden auf den Bürgergemeinden. Zentralisiere man die Bürgergemeinden nicht, so ergeben sich Schwierigkeiten betreffend Aufnahme in das Bürgerrecht (wozu nach

Gesetz jede politische Gemeinde Gelegenheit zu bieten habe), Anspruch des Bürgers auf Wohnberechtigung in seiner Heimatgemeinde, Ausstellung von Heimatscheinen, Festsetzung der Stimmberechtigung etc." Stadtpräsident Dr. Römer sprach sich im Grundsatz ebenfalls für den Einbezug der Bürgergemeinden in die Vereinigung aus. "Das 'noli me tangere' in dieser Sache seien die Bürgergüter, Waldungen, Stiftungen etc. Für diese solle man zivilrechtliche Genossenschaften mit öffentlichem Charakter schaffen, Genossenschaften, die ihren Mitgliedern gewisse Annehmlichkeiten zuwenden."³⁾

Die "Grundzüge" befürworten den Miteinbezug der Bürgergemeinden, behandeln das Problem der bürgerlichen Nutzungsgüter jedoch mit der gebotenen Vorsicht: Der Genuss an den bürgerlichen Nutzungsgütern und den bürgerlichen Stiftungen soll zunächst im Zeitpunkt der Vereinigung den Angehörigen der jetzt noch bestehenden Bürgergemeinden reserviert bleiben. Mit der Zeit würden auch Mitglieder der neuen Bürgergemeinde von Zürich und Ausgemeinden in den Genuss dieser Güter kommen.

Die regierungsrätliche Vorlage wollte die Klippe der Sondergüter elegant dadurch umschiffen, dass zwar die Schaffung einer vereinigten Bürgergemeinde als notwendig erachtet wurde, die Verständigung über die ausgeschiedenen bürgerlichen Güter aber den Vereinigungsgemeinden überlassen wollte.

444 Die Vernehmlassung der Vereinigungsgemeinden

Es waren vor allem die besitzenden Bürgergemeinden, die sich zu Worte meldeten. In der Weisung des Stadtrates von Zürich an den Grossen Stadtrat vom 31. Juli 1889 liest sich folgendes: "Wie die Verfassung nirgends von einer Bürgergemeinde spricht, so wird auch im Vereinigungsgesetz richtigerweise diese als in der politischen Gemeinde eingeschlossen betrachtet, denn das zürcherische Recht setzt die Einheit der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde voraus. Die Folge hievon ist dann auch, dass die erstere das Schicksal der letzteren jedenfalls soweit zu teilen hat, als der Bürgergemeinde öffentliche Funktionen zufallen, also namentlich mit Bezug auf die Bürgerrechtsaufnahmen und das Armenwesen.

- Die Nutzungsgüter und die Stiftungen der Bürgergemeinden sind nach dem zürcherischen Gemeinderecht der individuellen Benutzung durch die Bürger vorbehalten. Dieses Rechtsverhältnis wird als ein privatrechtliches angesehen, welches der Gesetzgebung verbietet, darüber zu verfügen, und welches umgekehrt den Bürgern das ausschliessliche Recht gibt, nach Massgabe der Stiftungsstatuten usw. die Güter zu geniessen. Sollen diese Rechte den bisher Berechtigten gewahrt bleiben, so sind die betreffenden Güter auszuscheiden und es haben die bisherigen Bürgerschaften sich zu privatrechtlichen Korporationen ohne Teilrechte zusammenzutun. Dabei sollen aber die geeigneten Bestimmungen aufgestellt werden, welche einem Verknöchern der Korporationen, das schliesslich die Stiftungen leicht ihren Zwecken entfremden könnte, vorbeugen." ¹⁾ Fluntern wehrt sich energisch gegen eine Zentralisation im Armenwesen; der bürgerlichen Armenpflege stünden bedeutende Mittel und Legate zur Verfügung, die im kleinen Rahmen der bestehenden Gemeinde wirksame und gezielte Hilfe erlaubten. ²⁾ Der Gemeinderat Unterstrass schlägt vor, in die Vereinigung der Bürgergemeinden die Nutzungsgüter mit einzubeziehen; "dagegen mögen die Stiftungen zu Ehren der Stifter einstweilen ihren Fortbestand haben." ³⁾

445 Der Kommissionalantrag, 2. Vernehmlassung der Gemeinden und die Beschlüsse des Kantonsrates

In ihrer 24. Sitzung vom 5. April 1890 verhandelte die kantonsrätliche Kommission über eine allfällige Verschmelzung der Bürgergemeinden. Die am 18. März bestellte Subkommission aus den Herren Pestalozzi (Stadtpräsident), Fritschi (Aussersihl) und Geilinger liess ein Aufeinanderprallen verschiedener Ansichten erwarten. Fritschi stützte sich auf die "Grundzüge", Pestalozzi dagegen vertrat konsequenterweise die Haltung des Stadtrates, während Geilinger sich offenbar auf die Seite Fritschis stellte. Pestalozzi rekapitulierte vor der Kommission wortwörtlich die entsprechenden Paragraphen aus der Weisung des Stadtrates vom 31. Juli 1889, und Zuppinger leistete ihm dabei Schützenhilfe. Fritschi dagegen trug die Anträge der bestellten Subkommission vor. Es ist bemerkenswert wie er versuchte, dabei den Bogen nicht zu überspannen: Der neuen Bürgergemeinde sollten zwar nicht nur

die Armengüter, sondern auch die bürgerlichen Nutzungsgüter als Eigentum zufallen; die bürgerlichen Stiftungen und Separatfonds hingegen sollten den betreffenden Bürgergemeinden im bisherigen Verhältnis gewahrt bleiben; im übrigen würden alle Gemeindebürger sukzessive in den Mitgenuss derselben treten. Die Verwaltung aller bürgerlichen Güter läge beim Stadtrat, bürgerliche Abteilung. Herr Gerichtspräsident Frei (Affoltern) versuchte einen vermittelnden Vorschlag anzubringen: Die bürgerlichen Güter sollten an die neue Bürgergemeinde kommen, die bürgerlichen Stiftungen und Separatfonds aber, soweit es verlangt würde, den bisherigen Bürgerschaften in Form einer privatrechtlichen Korporation ohne Teilrechte auf 25 Jahre hinaus zur alleinigen Nutzung reserviert bleiben. Nachher würden auch diese bürgerlichen Güter, unter Wahrung allfälliger privatrechtlicher Ansprüche, an die neue Bürgergemeinde fallen. Dr. Hasler wiederum stellte den Antrag, alle bürgerlichen Nutzungsgüter, Separatfonds und Stiftungen sofort der neuen Gemeinde als Eigentum zu überlassen. In der Hauptabstimmung entschied sich die kantonsrätliche Vereinigungskommission, entgegen dem Antrag Pestalozzis, bloss die Armengüter zusammen zu legen, wie folgt: "Die Stadt Zürich bildet eine Bürgergemeinde, welcher die Bürger sämtlicher zwölf Bürgergemeinden angehören. Der einheitlichen Bürgergemeinde fallen zu Eigentum zu, die Armengüter und die bürgerlichen Nutzungsgüter der zwölf Gemeinden. Der Genuss an den bürgerlichen Stiftungen und Separatfonds bleibt 25 Jahre lang vom Datum der Annahme des Vereinigungsgesetzes an den Angehörigen der betreffenden Bürgergemeinden und ihren Nachkommen im bisherigen Verhältnis gewahrt, und geht nachher an die Bürgerschaft von Neu-Zürich über."¹⁾

Wenn auch zu sagen ist, dass die städtischen Vertreter mit ihren Vorstellungen in der kantonsrätlichen Kommission nicht durchzudringen vermochten, können die Beschlüsse doch als einigermaßen ausgewogen angesehen werden: Zwar verlieren die Bürgergemeinden das alleinige Verfügungsrecht über ihre Nutzungsgüter, aber die Stiftungen und Separatfonds bleiben vorderhand den Mitgliedern der alten Bürgergemeinden reserviert.

Zur Ablehnung der Forderung der Stadt nach Bildung privatrechtlicher Korporationen konnte die Kommission in ihrem Zwischenbericht einleuchtende Argumente ins Feld führen: "Die Ansprüche der Einzelnen an die Gemeinde und den Staat werden immer grösser: öffentliche Güter sollen daher als solche enthalten bleiben und nicht einen mehr und mehr privaten und vermögensrechtlichen Charakter annehmen."²⁾

Mit Datum vom 28. April wurde der in erster Lesung zustandegekommene Gesetzesentwurf den Vereinigungsgemeinden zusammen mit einem von Escher abgefassten beleuchtenden Bericht zu Vernehmlassung zugestellt.³⁾ Wie nicht anders zu erwarten, konnte der Stadtrat sich auch jetzt nicht zur Preisgabe seiner Position durchringen. Eingehend legte er seinen Standpunkt nochmals klar: Die Vereinigung verlange von der Stadt schon anderweitig eine Reihe von Opfern, die allerdings mit der Vereinigung untrennbar verbunden seien. "Umso mehr darf darum der Anspruch erhoben werden, dass die Vereinigung nicht auf diejenigen Gebiete ausgedehnt werde, welche die neue Gemeinde zu ihrer Konstituierung nicht notwendig bedarf. Hiezu gehören vor allem die Nutzungsgüter, Stiftungen und Separatgüter der bisherigen Bürgergemeinden, denn dieselben dienen keineswegs Zwecken, deren Erfüllung das Gesetz den Gemeinden auferlegt, sondern sie wollen das private Wohlergehen der Bürger, insbesondere auch die Erziehung ihrer Kinder, nach Massgabe der einzelnen Statuten fördern und erhalten, und sie sind in der Tat für grosse Kreise unserer Bürgerschaft eine ungemaine Wohltat. Wir stellen deshalb das Begehren, dass diese Vermögensobjekte der bisherigen Bürgergemeinden in die Vereinigung nicht einbezogen werden."⁴⁾

Als eine gewisse Drohung muss der Hinweis aufgefasst werden, dass im Kanton Zürich ca. 12'000 Angehörige der städtischen Bürgergemeinde als Stimmberechtigte über Wohl und Wehe der Vereinigung mitentscheiden werden.

Schon auf der 2. Sitzung vom 1. Juli 1890 zur zweiten Lesung des Gesetzesentwurfes entbrannte die Diskussion um die strittigen Bürgernutzungsgüter, Stiftungen und Separatfonds erneut, ohne jedoch zu modifizierten Beschlüssen zu führen. Die städtischen Vertreter Hirzel und Spyri stellten sich sogar mit der Mehrheit der Kommission auf den Standpunkt Heuslers und plädierten für Miteinbezug der bürgerlichen Separatgüter. Am 23. August 1890 entschloss sich die Kommission endgültig, in Bezug auf die Regelung der Bürgergemeinden am Gesetzesentwurf aus 1. Lesung festzuhalten. Die Stadt hatte erneut eine Niederlage erlitten. Der in zweiter Lesung entstandene Gesetzesentwurf vom 28. Oktober 1890 wurde nun erneut den Gemeinden zur Begutachtung zugestellt.

In seiner Weisung an den Grossen Stadtrat und die Gemeindeversammlung vom 13./15. Dezember 1890 kapitulierte der Stadtrat und akzeptiert die Regelung der Kommission mit dem Hinweis, dass diese der grossen Bedeutung der Separatgüter für die Stadtbürger mit einem 25-jährigen Uebergangsplan Rechnung getragen habe. Nun legte sich aber plötzlich die bürgerliche Sektion des Grossen Stadtrates ⁵⁾ energisch ins Zeug und vermochte das Steuer in letzter Minute herumzureissen: Sie stellte im Januar 1891 den Antrag, der neuen Bürgergemeinde lediglich "die Armengüter und die mit dem Vormundschafts- und Armenwesen zusammenhängenden bürgerlichen Stiftungen und Anstalten" zu überlassen, die übrigen Fonds und das bürgerliche Nutzungsgut durch Schaffung einer privatrechtlichen Korporation der jetzigen Stadtbürgerschaft zu erhalten. ⁶⁾ Der Stadtrat verteidigte jedoch seine Position in einer zweiten Weisung vom 23. Januar 1891: Die Forderung der bürgerlichen Sektion des Grossen Stadtrates sei schon von ihm selbst gestellt worden, aber eindeutig zurückgewiesen worden. Immerhin erkläre er sich bereit dahin zu wirken, dass das Nutzungsgut im Vereinigungsgesetz als Stiftung gestaltet werde, um dadurch "für alle Fälle einen gerichtlichen Schutz gegen Missbrauch" zu schaffen. ⁷⁾

Da es taktisch unklug gewesen wäre, der Gemeindeversammlung verschiedene Anträge zu unterbreiten, mussten Stadtrat und Grosser Stadtrat ihre Differenzen zu bereinigen versuchen, was am

29. Januar 1891 auch gelang, und man einigte sich auf folgende an den Kantonsrat zu stellende Begehren: "Das bürgerliche Nutzungsgut ist gleichzeitig mit der Vereinigung im Sinne seiner bisherigen Zweckbestimmung als Stiftung der neuen Bürgergemeinde zu konstituieren. Der Genuss an den übrigen bürgerlichen Stiftungen und Separatfonds hat, der vorgesehenen Aeufnung unbeschadet, noch während 25 Jahren ausschliesslich den Bürgern der jetzigen Stadt Zürich zu verbleiben, und es soll deren Verwaltung aus dem Kreise der Nutzungsberechtigten bestellt werden. Es ist dafür zu sorgen, dass die bürgerlichen Güter niemals für Zwecke der politischen Gemeinde angegriffen werden können."⁸⁾ Die Gemeindeversammlung vom 1. Februar sanktionierte diese Beschlussanträge vollumfänglich. Am 2. Februar begannen bereits die Verhandlungen des Kantonsrates.

Der Stadt gelang es in dieser Eröffnungssitzung, ihre Forderungen durchzubringen: Es wurde beschlossen, dass die bisherigen Bürgergemeinden ihre Nutzungsgüter in Stiftungen verwandeln dürfen. Es wurde der Stadt gleichsam erlaubt, in einer letztwilligen Verfügung wenigstens über deren Verwendung zu entscheiden. Die Gewissheit, dass z.B. der seit alter Zeit zur Stadt gehörende Sihlwald auch in alle Zukunft den bisherigen Zwecken dienen und keine Umfunktionierung möglich sein werde, wirkte als Beruhigungsspiel. Während die Kommission die Verwaltung aller Stiftungen und Güter von Anfang an der allgemeinen bürgerlichen Verwaltung von Neu-Zürich unterstellen wollte, setzte es die Stadt durch, dass diese Aufgabe noch während 25 Jahren von den Nutzungsberechtigten allein übernommen werden soll.⁹⁾

Damit konnte dieses langwierige Problem bis zum Referendum ad acta gelegt werden. Die ganze Diskussion zeigte, wie sehr die Stadt an ihren bürgerlichen Institutionen hing. Obwohl man ihr schliesslich bis zu einem gewissen Punkt entgegengekommen war, kann nicht übersehen werden, dass sie mit ihrer Hauptforderung unterlag:

Die bürgerlichen Nutzungsgüter, Stiftungen und Separatfonds konnten der alten Stadtbürgerschaft nicht erhalten bleiben, sondern mussten - wenn auch unter gewissen von der Stadt aufgestellten Bedingungen - eben doch der neuen, allgemeinen Bürgergemeinde ausgeliefert werden. Den historischen Begebenheiten konnte in Form eines Uebergangszustandes immerhin etwas Rechnung getragen werden.

5 ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSBETRACHTUNG

Die ökonomisch-soziale Entwicklung mit ihren demografischen und städtebaulichen Konsequenzen ist als Hintergrund zur ersten Zürcher Stadtvereinigung nicht wegzudenken. Andererseits kann daraus nicht geschlossen werden, die Vereinigung der alten Stadt mit ihren 11 Ausgemeinden sei eine zwangsläufige Folge daraus. Es sind vielmehr auch die bereits vorhanden gewesenen Strukturen in die Reihe der Ursachen miteinzubeziehen.

Es ist eigentlich die ganz offensichtlich veraltete Steuergesetzgebung für die Gemeinden dafür verantwortlich zu machen, dass Ausser Sihls Gemeindefinanzen ausser Rand und Band gerieten. Die Nichtberücksichtigung des Einkommens in städtischen Verhältnissen mit einer weitgehend lohnabhängigen Bevölkerung war nicht länger tragbar. Tiefere Ursachen dieser Situation bildete wiederum die bis anhin strikt aufrechterhaltene Einheit der Gemeindegesetzgebung für den ganzen Kanton. Die Verantwortung für den finanziellen Zusammenbruch Ausser Sihls lag politisch gesehen beim Kanton. Der Schritt Ausser Sihls, an den Kanton zu gelangen, war daher konsequent.

Zur Herbeiführung einer Situation, die eine Radikalkur nach sich ziehen musste, trug auch der mangelnde Wille zu einer engen und fruchtbaren Zusammenarbeit unter den Vereinigungsgemeinden massgeblich bei. Die historischen Reminiszenzen bildeten sowohl in der alten Stadt wie einigen Ausgemeinden schwer zu beseitigende psychologische Schranken. Die frühen Zusammenarbeitsversuche blieben in ihren Anfängen stecken oder beschränkten sich streng auf einzelne Sachgeschäfte. Immer dort, wo die Gemeindeautonomie auch nur unwesentlich gefährdet schien, hörte die Zusammenarbeit auf. Diese Politik der Abgrenzung liess sich jedoch nur solange aufrechterhalten, als die Gemeinde im Rahmen der bestehenden Gesetze ihre Aufgaben erfüllen konnte. Dazu waren aber die Stadt und etliche Ausgemeinden immer noch in der Lage, das darf man nicht vergessen.

Viele der damaligen Gemeinden waren historisch gewachsene Gebilde mit einem z.T. ausgeprägten Traditionsbewusstsein: Das politische Leben im übersichtlichen kommunalen Rahmen hatte sich zudem in den Jahrzehnten vor der Eingemeindung durch die Einführung der direkten Demokratie intensiver gestaltet. Die Anhänglichkeit an den Gemeindeverband war - je nach Sozialstruktur - teilweise recht ausgeprägt. Die Aussicht, aus dieser bekannten Umgebung herausgerissen zu werden, erweckte vielerorts gemischte Gefühle, vor allem dort, wo man die Notwendigkeit zur Umgestaltung der bestehenden Verhältnisse nicht sehen wollte oder musste. Viele Stellungnahmen der Gemeinden weisen auf diese für sie schmerzvolle Situation immer wieder hin.

Daraus wird auch erklärlich, weshalb aus freien Stücken an eine Lösung der anstehenden Probleme sich niemand heranwagte, auch die Stadt nicht, auch der Kanton nicht. Dass der Eingriff tiefgreifend sein würde, war allen bewusst; deshalb wartete man zu, nahm dadurch aber in Kauf, dass der Spielraum zunehmend enger wurde. Als Hauptverantwortliche in dieser Hinsicht müssen die Stadt, aber auch der Kanton angesehen werden.

Es gibt trotz allem kein Indiz dafür, dass aus den oben geschilderten Verhältnissen die totale Vereinigung der Gemeinden als einzig mögliche Lösung sich ergeben musste. Immerhin wurden verschiedene andere Lösungsvorschläge vorgebracht: Verstaatlichung des Schulwesens, Finanzausgleich zwischen den Vereinigungsgemeinden, Zusammenlegen einzelner Gemeindeverwaltungszweige. Die Vereinigung war die radikalste Lösung, und es ist erstaunlich, dass man gerade diesen Weg einschlug. Nach meinem Dafürhalten spielten die ausländischen Beispiele eine gewisse Rolle. Letztlich, so glaube ich sagen zu dürfen, gab aber die Haltung der Stadt den Ausschlag.

In den fortschrittlich denkenden Kreisen schien man je länger je mehr einzusehen, dass im Interesse einer gesunden wirtschaftlich-sozialen Entwicklung eine Aenderung kommen musste. Auf der anderen Seite war die Kernfrage jedoch die, von wem und wie die neuen Verhältnisse geschaffen würden. Dass der Kanton dazu zwar von Gesetzes wegen allein zuständig sein konnte, war soweit klar. War er aber

auch in der Lage, eine vernünftige Lösung herbeizuführen? Hier hakte die Stadt ein. Der regierungsrätliche Gesetzesentwurf gab ihr die volle Gewissheit, dass materiell gesehen die Stadt die gesetzlichen Grundlagen für die Vereinigung selbst zu erarbeiten hätte. Die Chance war doppelter Natur: Die Stadt konnte so nicht nur ihre Vorstellungen voll zur Geltung bringen, sondern diese auch noch auf Gesetzesebene vom kantonalen Souverän absegnen lassen und dadurch der neuen Ordnung eine erhebliche Beständigkeit verleihen. Von diesem Gesichtspunkt aus konnte ein totales Aufgehen der 12 Gemeinden in einer neuen Stadt gar nicht so unerwünscht sein: Das Umfeld der alten Stadt wurde umstrukturiert, jedoch im Sinne der Stadt! Daher ist es auch richtig, von einem Zuteilungsgesetz zu sprechen. Die Rolle der Ausgemeinden beschränkte sich im allgemeinen darauf, durch die Forderung nach einer dezentralisierten Verwaltungsstruktur sich in der neuen Stadt nicht zu Randgebieten degradieren zu lassen. Für die noch etwas zurückgebliebenen Ausgemeinden spielte vielfach die Aussicht auf eine städtebauliche Gleichstellung zum Stadtzentrum die ausschlaggebende Rolle.

Die Rolle des Kantons beschränkte sich eigentlich darauf, auf der Ebene der Gemeindegesetzgebung die Kluft zwischen Stadt und Land nicht allzu gross werden zu lassen. Im Hinblick auf das Referendum kam diesem Gesichtspunkt jedoch eine ausschlaggebende Bedeutung zu. War der Kantonsrat bereit, der Stadt bei der Ausarbeitung des Vereinigungsgesetzes eine Schlüsselposition einzuräumen, so konnte er andererseits gewisse - durchaus verständliche - Wünsche der Stadt nicht berücksichtigen. Der maximale Steuerfuss, die Verlängerung der Alltagsschule, das proportionale Wahlsystem, Verzicht auf die Ausser-sihler Darleihen, sie hätten wahrscheinlich je für sich allein die Vorlage scheitern lassen. Die industrialisierte Region Zürich war damals kantonalpolitisch von der vorwiegend agraren Landschaft abhängig.

Die Zustimmung der Landschaft auch zum "geläuterten" Vereinigungsprojekt darf nicht als Selbstverständlichkeit genommen werden, das zeigen die Abstimmungsergebnisse. Denn dass die neue Stadtgemeinde keine "normale Gemeinde" sein würde, war jedermann klar. Die Aner-

kennung dieser Sonderstellung darf als hochwichtig bezeichnet werden. In ganz verschiedenen Richtungen mussten eben doch vom bisherigen Gemeindegesetz abweichende Bestimmungen aufgestellt werden: Die Ab-schaffung der Gemeindeversammlung und deren Ersetzung durch eine halbdemokratische Ordnung steht dabei im Vordergrund. Aber auch die Einführung der Einkommenssteuer (auch in Winterthur) für Gemeinde-zwecke ist bedeutsam.

Man darf wohl sagen, dass mit der ersten Zürcher Stadtvereinigung im Kanton Zürich auch im politisch-gesetzgeberischen Bereich der entscheidende Schritt zum städtisch-industriellen Zeitalter gemacht werden konnte.

ANMERKUNGEN

1 EINFUEHRUNG

- 11 Beginnende Industrialisierung und Verstädterung in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts
 - 1 Winkler, S. 130
 - 2 Carol, S. 23
 - 3 z.B. in Berlin, Leipzig, Frankfurt
 - 4 Escher, Finanzlage der zürcherischen Gemeinden, S. 42
- 12 Zürich als schweizerisches Beispiel für eine werdende Grossstadt
 - 1 Frittschi-Zinggeler, S. 14
 - 2 Escher, Konrad: Präsident der kantonsrätlichen Vereinigungskommission 1889/1890; zu seiner Person siehe Anhang S.195
 - 3 Escher, Stadtvereinigung in Zürich, S. 27
 - 4 Bericht der Kommission, 28.10.1890, S. 6
 - 5 ebd, S. 7

2 PROBLEMANALYSE

- 21 Die sozio-ökonomische Entwicklung in den Vereinigungsgemeinden als treibendes Element für die Eingemeindung von 1891
- 211 1 Krayenbühl, Frank, S. 26
- 212 1 Statistik der Stadt Zürich, S. 24
 - 2 Ergebnisse der eidg. Volkszählung, erschienen in der schweiz. Statistik
 - 3 Der Bezirk Zürich entsprach ungefähr der alten Stadt mit ihren Ausgemeinden.
 - 4 Ergebnisse der eidg. Volkszählung 1. Band, S. 194
 - 5 Ergebnisse der Volkszählung in der Stadt Zürich, 1. Teil, Tafel VI
 - 6 Ergebnisse der eidg. Volkszählung 1. Band, S. 12
 - 7 Statistik der Stadt Zürich, S. 40/41
 - 8 Wolff, Hellmuth, S. 23
- 213 1 Fourastié, J., Le grand espoir du XX^e siècle, 1949
 - 2 Ergebnisse der Volkszählung in der Stadt Zürich, 1. Teil, Tafel VIII
 - 3 siehe oben S. 11
 - 4 Ergebnisse der Volkszählung in der Stadt Zürich, 2. Teil, S. 30
 - 5 ebd, S. 32-44
 - 6 Frittschi-Zinggeler, S. 18

- 7 siehe oben S. 9
- 8 Winkler, S. 130
- 9 Fritschi-Zinggeler, S. 19
- 214 1 Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, Heft I: Politische Gemeinden;
Heft II: Schul- und Bürgergemeinden
- 2 Escher, Finanzlage der zürcherischen Gemeinden
- 3 Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, Heft I, S. 114. Aus derselben
Schrift stammen die beiden folgenden Tabellen bez. Einkommen und Steuerfuss.
- 4 Escher, Finanzlage der zürcherischen Gemeinden, S. 18
- 5 Grundzüge, S. 42
- 6 ebd, S. 43
- 7 Bericht der Kommission 28. Oktober 1890, S. 45
- 8 siehe oben S. 16
- 9 Bericht und Anträge der Kommission über den Beschlussesentwurf des hohen
Regierungsrates, 3. August 1886
- 10 Fritschi-Zinggeler, S. 17/18
- 11 ebd, S. 20/21
- 215 1 Kläui, Imhof
- 2 Zur Vereinigung, Sammlung von Vorträgen, als Beilage zur "Limmat"
- 3 Böschenstein, S. 75
- 4 Plan Q36, baugeschichtliches Archiv der Stadt Zürich
- 5 Gutachten, Heusler, S. 10
- 6 ebd, S. 10
- 22 Historisch und politisch bedingte Einflüsse auf die Vereinigungs-
diskussion
- 221 1 Limmat, 16. März 1889, Nr. 33, Anmerkungen zu den Zeitungen siehe S.203
- 2 Hochgeehrter Herr Kantonsrat! 22. Januar 1891
- 3 NZZ, 7. Januar 1887, Nr. 6
- 4 Grundzüge, S. 43
- 5 Scheuchzer war einflussreicher demokratischer Politiker aus dem Bezirk
Bülach.
- 6 Stadtbote, 28. Februar 1886, Nr. 9
- 7 1885 - 1890 musste der Kanton in Form von zinsfreien Darlehen Auszersihl
über seine Finanzkalamität hinweghelfen. Gesamthaft betrugen die Darlehen
gegen 1 Mio Fr.
- 8 Weisung des Stadtrates, 31. Juli 1889, S. 8

- 9 Klöti, Zürcher Stadtverfassung, S. 22
 - 10 Escher, Stadtvereinigung in Zürich, S. 12/13
 - 11 ebd, S. 13
 - 12 Klöti, Eingemeindungsfrage, S. 5
 - 13 Escher, Zürich und die Ausgemeinden, S. 5
 - 14 Bericht der Kommission, 28. Oktober 1890, S. 33
 - 15 ebd, S. 32
 - 16 Escher, Zürich und Ausgemeinden, S. 10
 - 17 Beschluss der Gemeinde Enge vom 13. Oktober 1889
 - 18 Schreiben des Direktors des Innern, Regierungsrat Walder, an die Behörden der zur Vereinigung bestimmten Gemeinden, 27. Juni 1890
 - 19 Protokoll des Gemeinderates von Wollishofen, 25. Juli 1888
- 222
- 1 Dändliker, Band 3, S. 428
 - 2 Zürcher Volksblatt (ZVB), 27. August 1887, Nr. 102
 - 3 Stadtbote, 16. November 1890, Nr. 46. Der Stadtbote bekämpfte die Vereinigung konsequent. Siehe auch S. 200
 - 4 ZVB, 27. August 1887, Nr. 102
 - 5 Limmat, 25. Februar 1890, Nr. 23. Mit gewissen Vorbehalten befürwortete sie die Vereinigung.
 - 6 Arbeiterstimme, 11. Mai 1889, Nr. 38
 - 7 Limmat, 29. Oktober 1889, Nr. 128
 - 8 Stadtbote, 10. März 1889, Nr. 10
 - 9 Stadtbote, 29. Mai 1887, Nr. 22
 - 10 ebd, 8. Januar 1888, Nr. 2
 - 11 Zürcher Freitagszeitung, 7. August 1891, Nr. 32
Sie bekämpfte die Vereinigung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln.
 - 12 Arbeiterstimme, 21. März 1891, Nr. 23
 - 13 Grütlianer, 3. März 1891, Nr. 13. Redaktor war der Sozialdemokrat Vogelsanger.
 - 14 NZZ, 17. Juli 1889, Nr. 198
- 23 Die staatsrechtliche Frage
- 1 Gutachten des Herrn Prof. Heusler, Basel, 10. Juni 1889
 - 2 ebd, S. 8
 - 3 ebd, S. 9
 - 4 Gutachten des Herrn Dr. Friedrich von Wyss, Wipkingen, 20. Juli 1889
 - 5 ebd, S. 18
 - 6 Protokolle des Verfassungsrates des eidg. Standes Zürich 1886/89, Sitzung vom 18. November 1868: Hier erklärte Dr. Konrad Escher, er freue sich über den Art. 48c. "Derselbe ist hauptsächlich für Zürich und Ausgemeinden berechnet. Auch ich glaube, dass die Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden unfehlbar erfolgen wird, wenn auch nur allmählich, zuallererst vielleicht in Fragen des Verkehr und im Polizeiwesen."

- 7 Gutachten Wyss, S. 18
- 8 Gutachten des Herrn Prof. A. von Orelli, Zürich, 1. Oktober 1889
- 9 Gutachten Orelli, S. 2
- 10 ebd, S. 4
- 11 Bericht an den Gemeinderat Enge, 1. August 1889
- 12 NZZ, 17. Januar 1891, Nr. 7

3 CHRONOLOGISCHER UND INHALTLICHER ABRISS DER VEREINIGUNGSBEMÜHUNGEN
VON DER AUSSERSIHLER PETITION VOM 1. NOVEMBER 1885 BIS ZUR KANTO-
NALEN VOLKSABSTIMMUNG VOM 9. AUGUST 1891

- 31 Die Auszersihler Petition als Wende- und Ausgangspunkt
 - 1 Diese Kommission bestand aus den Herren Walcher, Schenkel, Frittschi-Zinggeler und Weber. Letzterer wurde bald durch Amsler abgelöst.
 - 2 Frittschi-Zinggeler, S. 12
 - 3 siehe oben, S. 28
 - 4 Frittschi-Zinggeler, S. 21
 - 5 Gemeinderatsprotokoll von Auszersihl, Eingabe Frittschis an die Kommission des Gemeinderates für die Zentralisation, 17. März 1885
 - 6 Frittschi-Zinggeler, S. 23/24
 - 7 ebd, S. 21
 - 8 Wollishofen und Wipkingen wurden damals gemeinhin noch nicht zu den Ausgemeinden gezählt.
 - 9 Frittschi-Zinggeler, S. 25/26
 - 10 ebd, S. 23
 - 11 ebd, S. 22/23
- 311 1 Anträge des Regierungsrates, 14. Juni 1889
 - 2 Auch die nachfolgenden Gesuche der Gemeinde Auszersihl um Finanzhilfe wurden ohne grosse Opposition genehmigt.
 - 3 Bericht und Anträge der Kommission über den Beschlussesentwurf des hohen Regierungsrates, 3. August 1886, S. 7
 - 4 ebd, S. 9
 - 5 Beschluss des Kantonsrates betr. Darleihen, 30. Dezember 1887, S. 4
 - 6 ZVB, 19. August 1886, Nr. 97. Dieses Blatt war Sprachrohr der Auszersihler Vereinigungsfreunde. Vgl. auch S. 200
 - 7 Der Kantonsrat bewilligte weitere Gesuche 1888 und 1890.
- 31 NZZ, 7. Februar 1889, Nr. 38

- 9 NZZ, 8. Juli 1890, Nr. 189
 - 10 ZVB, 21. Juli 1891, Nr. 85
 - 11 Stadtbote, 2. August 1891, Nr. 31
 - 12 ZVB, 8. August 1891, Nr. 93
 - 13 Gemeint ist der Zwang zur Vereinigung.
 - 14 Beilage zur Zürcher Freitagszeitung, 31. Juli 1891 Nr. 31
 - 15 NZZ, 9. Januar 1888, Nr. 9
 - 16 Bericht des Regierungsrates, 6. Juli 1889, S. 42/43
 - 17 Escher, Stadtvereinigung, S. 21
- 32 Private und halbamtliche Bemühungen
- 321 1 Die meisten dieser Referate sind in einem Sammelband erschienen, gedruckt als Beilage zur Limmat: "Zur Vereinigung der Stadt Zürich mit ihren Ausgemeinden, Sammlung von Vorträgen, Organisationsentwürfen und statistischem Material, Zürich 1887/88."
 - 322 1 Diese Vereinigung existierte seit 1880 in Form eines ganz freien Vereins. Nach Escher handelte es sich darum, sich näher kennenzulernen und das Problem der Vereinigung ganz zwanglos zu besprechen.
 - 2 Mitglieder dieser Kommission waren:
 Dr. Römer, Stadtpräsident, Kommissionspräsident
 Dr. Amsler, Advokat, Aussersihl
 Dr. Konrad Escher, Enge
 Albert Fierz, Aussersihl
 J. Schneider, Gemeindepräsident von Riesbach
 Dr. Paul Usteri, Stadtschreiber
 - 3 Grundzüge, S. 2
 - 4 ebd, S. 5
 - 5 ebd, S. 21
 - 6 ebd, S. 14
 - 7 ebd, S. 11
 - 8 ebd, S. 16
 - 9 Escher, Stadtvereinigung, S. 5 19. Mai 1888
 - 10 Schreiben der Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte an die Regierungsrat,
 - 11 Schreiben des Gemeinderates Enge an Stadtpräsident Dr. Römer, Präsident der "Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden," 11. Mai 1888.
 - 12 Der Gemeinderat von Aussersihl nahm mit Wien Kontakt auf, ebenso mit Berlin. In den Akten des Gemeinderates findet man zumindest die Gemeindeordnung der Stadt Wien.

33 Die Arbeiten des Regierungsrates

- 1 vgl. 214, Anmerkung 1!
- 2 Amtsblatt des Kantons Zürich, 20. Februar 1888
- 3 Protokoll des Gemeinderates von Aussersihl, 22. November 1888
- 4 ebd, 29. November 1888
- 5 An den Regierungsrat, 19. März 1889, S. 1
- 6 Limmat, 21. Januar 1886, Nr. 9
- 7 An den Regierungsrat, 19. März 1889, S. 1
- 8 Akten des Gemeinderates Wiedikon 1889, Nr. 152
- 9 Bericht des Regierungsrates, 6. Juli 1889, S. 63
- 10 An den Regierungsrat, 19. März 1889, S. 6
- 11 ebd, S. 4/5
- 12 siehe oben S. 48
- 13 An den Regierungsrat, 19. März 1889, S. 6. Im Regierungsrat sass damals kein gebürtiger Stadtzürcher.
- 14 Gemeint ist die Februarsession 1888.
- 15 ZVB, 28. März 1889, Nr. 38
- 16 Als jüngstes Beispiel dafür sei an die "Grundzüge" erinnert.
- 17 Limmat, 16. März 1889, Nr. 33
- 18 ZVB, 9. April 1889, Nr. 43
- 19 Protokoll des Gemeinderates von Enge, 28. März 1889
- 20 ebd
- 21 Bericht des Regierungsrates, 6. Juli 1889, S. 43
- 22 ebd, S. 43
- 23 ZVB, 18. Juli 1889, Nr. 84
- 24 ebd
- 25 ebd, 22. Juni 1889, Nr. 73
- 26 Escher, Stadtvereinigung, S. 38
- 27 Beschluss vom 25. Juli 1889
- 28 Beschluss vom 19. August 1889

34 Die erste Vernehmlassung der Vereinigungsgemeinden

- 1 Wollishofen und Wipkingen wurden nun offiziell auch zu den Ausgemeinden gezählt und daher in die Vernehmlassung mit einbezogen.
- 2 ZVB, 22. Juni 1889, Nr. 73

- 341 1 ZVB, 18. Mai 1889, Nr. 59
 2 Protokoll des Gemeinderates von Oberstrass, 30. Oktober 1889
 3 Strickhof, Chemiegebäude der ETH, Observatorium und Frauenklinik
 4 ZVB, 18. Mai 1889, Nr. 59
 5 Unsere Stellungnahme zur Vereinigungsfrage, Oberstrass, 15. Oktober 1889
 6 siehe oben, S. 24/25
 7 Böschenstein, S. 69
 8 An den Stadtrat Zürich, 17. April 1889
 9 Unsere Stellungnahme zur Vereinigungsfrage, Oberstrass, 15. Oktober 1889, S. 9
 10 ebd., S. 4
 11 ebd., S. 10
- 342 1 Eingabe des Gemeinderates Hirslanden, 30. Oktober 1889, S. 2
 2 ebd., S. 7
 3 Eingabe der Gemeindeschulpflege Hirslanden, 9. Oktober 1889, S. 4. Diese Eingabe wurde im wesentlichen von Hermann Greulich, Arbeitersekretär, verfasst.
 4 Eingabe des Gemeinderates Hirslanden, 30. Oktober 1889, S. 9
- 343 1 Eingabe des Gemeinderates Wipkingen, 22. Oktober 1889
 2 Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Wipkingen, 12. Oktober 1889
 3 Eingabe des Gemeinderates Wipkingen, 22. Oktober 1889
- 344 1 siehe 214, Anmerkung 1
 2 siehe oben, S. 24
 3 Böschenstein, S. 63
- 345 1 Demokraten und Sozialisten beklagten sich jedoch immer wieder über die Eigenbrödelei der Gemeinden, die eine feste Einheit verhindere.
 2 Escher, Stadtvereinigung, S. 51
- 346 1 Protokoll des Gemeinderates Riesbach, 29. Oktober 1889
 2 Geschäftsbericht der Verwaltungsbehörden der Gemeinde Riesbach über das Jahr 1889, S. 95
 3 Protokoll des Gemeinderates Riesbach, 29. Oktober 1889
 4 Schneider war seinerzeit auch Mitglied derjenigen Kommission, die die "Grundzüge" ausarbeitete.
 5 Eingabe des Gemeinderates Riesbach, 23. Oktober 1889, S. 4
 6 Protokoll des Gemeinderates Riesbach, 29. Oktober 1889
 7 Eingabe des Gemeinderates Riesbach, 23. Oktober 1889, S. 1
 8 ebd., S. 4
 9 ebd., S. 4 Es ging vor allem um die Finanzfragen.
 10 Protokoll des Gemeinderates Riesbach, Gemeindeversammlung vom 10. November 1889

- 347 1 Die Stadt konnte es sich z.B. leisten über, das Problem der Bürgergemeinden
in einem vereinigten Zürich von 3 Fachleuten Gutachten ausarbeiten zu lassen.
2 Weisung des Stadtrates und der Stadtschulpflege, 13./15. Dezember 1890, S.8
3 siehe oben, S.24
4 Die Stadt stellte sich eben auf den Standpunkt, dass alles, was bis anhin
bezüglich der Mitarbeit der Gemeinden geschehen sei, habe inoffiziellen
Charakter gehabt und könne eine offizielle Begrüssung der Gemeinden nicht
ersetzen.
5 Weisung des Stadtrates, 31. Juli 1889, S. 4
6 29. Sitzung der kantonsrätlichen Vereinigungskommission, 1. Juli 1890
7 Zweite Weisung des Stadtrates, 25. Januar 1890, S. 1
8 Weisung des Stadtrates, 31. Juli 1889, S. 25
9 Schreiben des Stadtrates an den liberalen Stadtverein, 10. Juli 1891, S. 2
10 Weisung des Stadtrates, 31. Juli 1889, S. 26
11 Schreiben des Stadtrates an den liberalen Stadtverein, 10 Juli 1891, S. 2
12 siehe oben, S. 58
- 348 1 Protokoll des Gemeinderates Enge, 21. März 1889
2 siehe oben S. 60/61
3 Protokoll des Gemeinderates Enge, 21./28. März 1889
4 Bericht an den Gemeinderat Enge, 1. August 1889
5 Beschluss der Gemeinde Enge vom 13. Oktober 1889
6 Bericht an den Gemeinderat Enge, 1. August 1889, S. 11
7 Beschluss der Gemeinde Enge vom 13. Oktober 1889, S. 3
8 ebd, S. 1
9 Bericht an den Gemeinderat Enge, 1. August 1889, S. 60
10 Beschluss der Gemeinde Enge vom 13. Oktober 1889, Punkt 5
11 Bericht an den Gemeinderat Enge, 1. August 1889, S. 4
12 ebd, S. 81
13 Bericht an den Gemeinderat Enge, 1. August 1889, S. 4
- 349 1 vgl. oben S. 24
2 Beantwortung des regierungsrätlichen Entwurfs durch den Gemeinderat Fluntern,
1. Oktober 1889, S. 5
3 ebd, S. 7
4 ebd, S. 7
5 ebd, S. 7
6 Schreiben des Gemeinderates Fluntern an die kantonsrätliche Kommission
anlässlich der 2. Vernehmlassung, 13. Juni 1890

- 3410 1 Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Hottingen, im Oktober 1889
 2 Protokoll des Gemeinderates Hottingen, 14. September 1889
 3 ZVB, 19. Juni 1888, Nr. 71
 4 Bericht über die Gemeindeverwaltung Hottingen im Jahre 1889, S. 27
 5 Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Hottingen, im Oktober 1889, S. 3
 6 Stadtbote, 4. Mai 1890, Nr. 18
- 3411 1 siehe oben S. 31
 2 siehe oben S. 18
 3 Protokoll des Gemeinderates Wollishofen, 24. Februar 1886
 4 An die Vereinigung der Kantonsräte und Gemeindebehörden von Zürich und Ausgemeinden, 9. April 1888
 5 ebd.,
 6 Anzahl der Stimmberechtigten: 400
 7 Protokoll des Gemeinderates Wollishofen, 24. Juli 1889
 8 An die kantonsrätliche Kommission, 25. August 1889, S. 5
 9 ebd, S. 2
 10 ebd, S. 5/6
 11 Fritschi-Zinggeler, S. 117
 12 siehe Skizze S. 7
 13 Bericht des Regierungsrates, 6. Juli 1889, S. 52
- 3412 1 Rundschreiben des Kommissionpräsidenten dieser Vereinigung, 28. Januar 1887
 2 Elf der 21 Mitglieder stammten aus den Vereinigungsgemeinden selbst:
- | | |
|---|--------------|
| Escher, Kommissionpräsident, Enge | liberal |
| Amsler, Auszersihl | demokratisch |
| Fritschi-Ziggeler, Auszersihl | demokratisch |
| Gattiker, Gemeindepräsident von Hirslanden | liberal |
| Hirzel, Schulpräsident, Stadt | liberal |
| Müller, Gemeindepräsident von Oberstrass | demokratisch |
| Pestalozzi, Stadtpräsident | liberal |
| Schellenberg, Gemeindepräsident von Hottingen | liberal |
| Schneider, Gemeindepräsident von Riesbach | demokratisch |
| Spyri, Stadt | liberal |
| Zuppinger, Stadt | liberal |
- Die übrigen Mitglieder seien der Vollständigkeit halber ebenfalls aufgeführt:
 Nationalrat Abegg, a. Stadthalter Bosshard, Bezirksrat Frauenfelder, Gerichtspräsident Frei, Nationalrat Geilinger, Dr. Hasler, Hauser-Sträuli, Stadthalter Reichling, Bezirksrat Schnurrenberger, Schönenberger-Heusser

- 35 Die Arbeiten der kantonsrätlichen Kommission
- 1 An die Stadträte von Zürich und Winterthur, 28. April 1890, S. 2
 - 2 An den Kantonsrat, 15. August 1889
 - 3 Erste Lesung der XXI^{er} Kommission, Gesetzesentwurf, 28. April 1890
- 351 1 Bericht der Kommission, 28. Oktober 1890, S. 2
- 2 Der Stadtrat Zürich an die kantonsrätliche Kommission, 14. Juni 1890, S. 1
 - 3 Escher, Stadtvereinigung, S. 42
 - 4 An die kantonsrätliche Kommission für Vorberatung der Frage betr. Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, 10. Juli 1890, S. 1
 - 5 siehe oben S. 85
 - 6 Die Redaktionskommission setzte sich zusammen aus den Herren Escher, Amsler und Gerichtspräsident Frei von Affoltern.
 - 7 Kommissionalprotokoll, 37. Sitzung, 20. September 1890
- 352 1 Bericht der Kommission, 28. Oktober 1890, S. 23
- 2 Hochgeehrter Kantonsrat! 22. Januar 1891, S. 4
 - 3 ebd, S. 7
 - 4 Protokoll des Grossen Stadtrates, 13. November 1890
 - 5 siehe oben S. 48
 - 6 NZZ, 13. Januar 1891, Nr. 13
 - 7 Weisung des Stadtrates und der Stadtschulpflege, 23. Januar 1891
- 36 Die Arbeit des Kantonsrates und die Volksabstimmung vom 9. August 1891
- 1 Mit Nein stimmten:
 Baltensberger, Stadtrat
 Ryf, Stadt
 Zuppinger, Stadt
 Vögeli, Stadt
 Usteri-Pestalozzi, Stadt
 Pestalozzi-Junghans, Stadt
 Spyri-Wild, Stadt
 Zollinger-Jenny, Enge
 Nägeli, Wollishofen
 Schwarzenbach, Thalwil
 Frey, Illnau

 Stadtpräsident Pestalozzi (abwesend) erklärte schriftlich, dass er mit Nein stimmen würde, Schulpräsident Hirzel (abwesend) dagegen, dass er, mit Ja stimmen würde.
 - 2 ZVB, 22. Januar 1891, Nr. 10
 - 3 ebd, 13. August 1891, Nr. 95
 - 4 Man müsste dazu die ganze Vielfalt der kantonalen Presse durchsehen.

- 5 NZZ, 27. Februar 1891, Nr. 58
- 6 Stadtbote, 9. August 1891, Nr. 32.
- 7 Schreiben des Gemeindeausschusses an den Gemeinderat Hottingen, 17. Juli 1891
- 8 Schreiben des Stadtrates an den liberalen Stadtverein, 10. Juli 1891, S. 1
- 9 ebd. S. 5
- 10 Stadtbote, 9. August 1891, Nr. 32
- 11 Der Gemeinderat an den hohen zürcherischen Kantonsrat, 1./8. Juli 1891
- 12 Stadtbote 9. August 1891, Nr. 32
- 13 siehe S. 49
- 14 Zahlen aus: Antrag des Kantonsbüro, 12. August 1891
- 15 siehe oben S. 95/96
- 16 Rekurs der Gemeinde Wollishofen, 3. Oktober 1891. Das Rekurs schreiben scheint schon vor der Abstimmung abgefasst worden zu sein.

4 DIE GESETZGEBERISCHE BEWAELTIGUNG DER VEREINIGUNG

- 42 Die politische Gemeinde
- 421 1 NZZ, 20. Januar 1891, Nr. 20
- 422 1 Zur Vereinigung, Sammlung von Vorträgen, als Beilage zur "Limmat", S. 135
- 2 ebd., S. 140
- 3 ebd., S. 140
- 4 ebd., S. 144
- 5 siehe oben S. 58
- 6 Grundzüge, S. 6
- 7 ebd. S. 9
- 8 ebd., S. 11
- 9 ebd., S. 15
- 10 ebd., S. 7
- 11 ebd., S. 42
- 424 1 Weisung des Stadtrates, 31. Juli 1889, S. 6
- 2 ebd., S. 28
- 3 ebd., S. 29
- 4 ebd., S. 38
- 5 ebd., S. 17

- 6 ebd, S. 20
- 7 ebd, S. 18
- 8 ebd, S. 20/21
- 9 Dieselbe Feststellung lässt sich auch in anderen Bereichen machen.
- 10 Zweite Weisung des Stadtrates, 25. Januar 1890, S. 3
- 11 ebd, S. 4
- 12 ebd, S. 5
- 13 ebd, S. 13
- 14 ebd, S. 12
- 15 siehe oben S. 73
- 16 Zweite Weisung des Stadtrates, 25. Januar 1890, S. 12
- 17 ebd, S. 16
- 18 ebd, S. 16

- 425 1 Der Stadtrat an die kantonsrätliche Kommission, 14. Juni 1890
- 2 ebd, S. 7
- 3 ebd, S. 6/7
- 4 ebd, S. 9

- 426 1 siehe S. 119
- 2 Bericht der Kommission, 28. Oktober 1890, S. 27/28
- 3 ebd, S. 30
- 4 siehe S. 115/116
- 5 vgl. Erste Vernehmlassung der Gemeinden (Sommer 1889)
- 6 Bericht der Kommission, 28. Oktober 1890, S. 32
- 7 ebd. S. 45
- 8 siehe S. 117/118
- 9 Schanz, Band 2, S. 447
- 10 Bericht der Kommission, 28. Oktober 1890, S. 48/49
- 11 ebd, S.55/56
- 12 ebd, S. 57
- 13 ebd, S. 58
- 14 ebd, S. 59
- 15 ebd, S. 61

- 427 1 Weisung des Stadtrates und der Stadtschulpflege, 13./15. Dezember 1890, S.11
- 2 ebd, S. 12
- 3 Die Antragsteller waren alles Stadtbürger.
- 4 ZVB, 20. Januar 1891, Nr. 9
- 5 Weisung des Stadtrates und der Stadtschulpflege, 23. Januar 1891, S. 6

- 6 Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 1. Februar 1891
-
- 428 1 Uebersichtsplan der Stadt Zürich, 1892 (im Stadtarchiv)
2 Limmat, 7. Februar 1891, Nr. 17
3 ebd, 7. Februar 1891, Nr.17
4 ebd, 21. Februar 1891, Nr. 23
5 ebd, 2. Mai 1891, Nr. 52
6 ebd, 12. März 1891, Nr. 31
-
- 43 Die Schulgemeinde
-
- 431 1 vgl. Kapitel 2, S. 14
2 Weisung der Stadtschulpflege, 10. Oktober 1889
-
- 432 1 Fritschi-Zinggeler, S. 27
2 ebd, S. 51
3 ebd, S. 54
4 ebd, S. 54
5 Grundzüge, S. 26
-
- 433 1 siehe oben S. 137
2 § 13 des regierungsrätlichen Gesetzesentwurfes
3 ebd, § 14
4 Bericht des Regierungsrates, 6. Juli 1889, S. 51
-
- 434 1 Weisung der Stadtschulpflege, 10. Oktober 1889, S. 1
2 z.B. in den Grundzügen
3 Weisung der Stadtschulpflege, 10. Oktober 1889, S. 4
4 siehe oben S. 137
5 Antrag der Schulpflege, 10. Oktober 1889
6 Weisung der Stadtschulpflege, 10. Oktober 1889, S. 7
7 ebd, S. 8
8 ebd, S. 9/10
9 ebd, S. 11
10 ebd, S. 11
11 ebd, S. 13
12 ebd, S. 2
13 ebd, S. 16
14 Beschluss der Gemeinde Enge vom 13. Oktober 1889

- 15 Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Hottingen, im Oktober 1889
 - 16 ebd, S. 3
 - 17 Eingabe der Gemeindeschulpflege Hirslanden, 9. Oktober 1889
 - 18 ebd, S. 5
 - 19 Die Gemeindeschulpflege Riesbach an die Gemeindeversammlung, 7. Oktober 1889
 - 20 Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Fluntern, 27. September 1889
 - 21 Eingabe der Gemeindeschulpflege Hirslanden, 9. Oktober 1889
 - 22 Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Hottingen, im Oktober 1889
 - 23 Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Fluntern, 27. September 1889
 - 24 Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Hottingen, im Oktober 1889
 - 25 ebd
-
- 435 1 Auszug aus den Vernehmlassungen von Schulpflegern über den Gesetzesentwurf (1. Lesung) der XXIIer Kommission, Juni 1890, S. 11, vgl. auch S. 123.
 - 2 ebd, S. 2 (Hottingen)
 - 3 ebd, S. 3 (Hottingen)
 - 4 An die Kommission des Kantonsrates, 9. Juni 1890
 - 5 Auszug aus den Vernehmlassungen von Schulpflegern, Juni 1890, S. 6
 - 6 ebd, S. 10
-
- 436 1 Kommissionsprotokoll der XXIIer Kommission, S. 85
 - 2 Bericht der Kommission, 28. Oktober 1890, S. 66
 - 3 Weisung des Stadtrates und der Stadtschulpflege, 23. Januar 1891, S. 6
 - 4 Beschlüsse der Gemeindeversammlung, 1. Februar 1891
-
- 437 1 Zürcher Freitagszeitung, 27. Januar 1891, Nr. 9
 - 2 ebd,
 - 3 ebd
 - 4 ZVB, 26. Januar 1891, Nr. 25
 - 5 ebd, 2. Mai 1891, Nr. 52
 - 6 Schreiben des Stadtrates an den liberalen Stadtverein, S. 4
 - 7 ebd, S. 5
 - 8 Zürcherische Beilage zu den Schweizerblättern: Unsere Stellung zu der Vereinigung von Stadt und Ausgemeinden, S. 6 (ohne Datum)
-
- 438 1 siehe S. 103
-
- 44 Bürgergemeinde
-
- 441 1 Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, Heft II, S. 148
 - 2 Gutachten, Wyss, S. 13
 - 3 Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, Heft II, S. 148

- 4 Weisung des Stadtrates und der Stadtschulpflege, 23. Januar 1891, S. 3
- 5 Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, Heft II, S. 148
- 6 ebd., S. 142
- 7 Bericht der Kommission, 28. Oktober 1890, S. 20
- 8 Bericht des Regierungsrates, 6. Juli 1889, S. 56
- 442 1 siehe S. 47
- 2 Heusler, Gutachten, S. 1
- 3 ebd. S. 5
- 4 ebd., S. 4
- 5 ebd., S. 10
- 6 Wyss, Gutachten, S. 17
- 7 ebd., S. 20
- 8 ebd., S. 23
- 9 Orelli, Gutachten, S. 4
- 443 1 Frittschi-Zinggeler, S. 28
- 2 Zur Vereineigung, Sammlung von Vorträgen, als Beilage zur Limmat, S. 135
- 3 Frittschi-Zinggeler, S. 48
- 444 1 Weisung des Stadtrates, 31. Juli 1889, S. 26
- 2 Die Kirchen- und Armenpflege Fluntern, 14. Oktober 1889, S. 1
- 3 Eingabe des Gemeinderates Unterstrass, 5. Oktober 1889, S. 2
- 445 1 Kommissionalprotokoll, S. 51
- 2 An die Stadträte von Zürich und Winterthur, 28. April 1890, S. 4
- 3 Kommissionalprotokoll, S. 64
- 4 Der Stadtrat Zürich an die kantonsrätliche Kommission, 14. Juni 1890, S. 3
- 5 Die Antragsteller waren dieselben Mitglieder des Grossen Stadtrates wie bei den Forderungen bezüglich der politischen Gemeinde. Siehe auch oben S. 129.
- 6 Bürgergemeinde: Antrag betreffend die Stellungnahme der Stadt Zürich, 8. Januar 1891
- 7 Weisung des Stadtrates und der Stadtschulpflege, 23. Januar 1891, S. 4
- 8 Anträge des Stadtrates, 29. Januar 1891
- 9 ZVB, 5. Februar 1891, Nr. 16

A N H A N G

Dr. Konrad Escher-Ziegler, geb. 27. Juli 1833 in Zürich
gest. 13. November 1919 in Zürich-Enge

Escher nahm beim Zustandekommen der Vereinigung ohne jeden Zweifel eine Schlüsselposition ein. Mit Recht sprach Pfarrer J. Ganz in seinem Nachruf davon, dass die Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden das Hauptwerk des Verstorbenen dargestellt habe.

Der Einsatz Eschers für die öffentlichen Belange war umfassend, wie aus der folgenden Aufzählung eindrucklich hervorgeht:

- 1863 - 1866 Stadtrat (Bausekretär) in der alten Stadt Zürich
- 1865 - 1872 Bezirksrichter
- 1868 Mitglied des Verfassungsrates des eidg. Standes Zürich
- 1869 - 1911 Mitglied des Kantonsrates (1893 Präsident)
- 1878 - 1908 Mitglied des Bankrates der Zürcher Kantonalbank
 (1891 - 1893 Präsident)
- 1889 - 1890 Präsident der kantonsrätlichen Vereinigungskommission
- 1893 - 1913 Mitglied der Exekutive von Neu-Zürich

Escher war aber nicht nur ein gewiegter Politiker und Finanzfachmann. Auch im kulturellen Bereich erwarb er sich bleibende Verdienste, so etwa um die reformierte Kirche des Kantons Zürich.

Benjamin Frittschi-Zinggeler, geb. 1842 in Teufen-Freienstein
gest. 1916 in Locarno

Frittschi war zuerst Primarlehrer und verlegte seine Tätigkeit später ins Druckereigewerbe. 1881 übernahm er das "Zürcher Volksblatt" und wurde im gleichen Jahr auch Gemeinderat von Aussersihl. Sein vehementes Eintreten für die Vereinigung trug ihm den Namen "Vereinigungsdiktator" ein. In den Jahren 1893 - 1914 war er Mitglied der Exekutive von Neu-Zürich.

Chronologie der Vereinigungsgeschichte von der Auszersihler Petition
bis zur kantonalen Volksabstimmung

1885 Auszersihler Petition, 1. November 1885,
 an den Kantonsrat

Ueberweisung an den Regierungsrat

1889 Regierungsrätlicher Gesetzesentwurf, 14. Juni 1889
 Bericht des Regierungsrates zu den Gesetzesentwürfen,
 6. Juli 1889

Vernehmlassung des regierungsrätlichen Gesetzesentwurfes
durch die Vereinigungsgemeinden (1. Vernehmlassung)

Ueberweisung des regierungsrätlichen Gesetzesentwurfes
an die kantonsrätliche Vereinigungskommission

1890 Gesetzesentwurf aus 1. Lesung, 28. April 1890
 Bericht zu den Gesetzesentwürfen vom 28. April 1890

Vernehmlassung des Kommissionalentwurfes aus 1. Lesung
durch die Vereinigungsgemeinden (2. Vernehmlassung)

Gesetzesentwurf der kantonsrätlichen Vereinigungskommission
28. Oktober 1890

Bericht der Kommission zu ihren Gesetzesentwürfen,
28. Oktober 1890

1891 Februar/Mai 1891: Kantonsratsverhandlungen über die
 Kommissionalanträge

Kantonales Referendum, 9. August 1891

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

1. Sekundärliteratur

- Carol, Hans und Werner, Max, Städte - wie wir sie wünschen, Zürich 1949.
- Dändliker, Karl, Geschichte der Stadt und des Kantons Zürich, Bd 3, Zürich 1912.
- Hofmeister, Burkhard, Stadtgeographie, Berlin 1969.
- Kläui, P., Imhof, Ed., Atlas zur Geschichte des Kantons Zürich, 1951.
- Klöti, Emil, Die Zürcher Stadtverfassung, Zürich 1934.
- Krayenbühl, Frank, Untersuchung über die Entstehung und das Wachstum der Zentren in der Stadt Zürich, Diss., Zürich 1963.
- Müller, Hans, Geschichte der Zürcher Stadtvereinigung von 1893, Zürich 1919.
- Nauer, Wilhelm, Das Gemeindewesen des Kantons Zürich, Zürich 1889.
- Renschler-Steiner, Regula, Die Linkspresse Zürichs im 19. Jahrhundert, Diss., Zürich 1967.
- Schanz, Georg, Die Steuern der Schweiz, Bd.2, Stuttgart 1890.
- Schnöller, Etienne, Die städtische Strassenbahn Zürich, Davos 1927.
- Wettstein, Walter, Die Gemeindegesetzgebung des Kantons Zürich, Zürich 1907.
- Winkler, Ernst, Das Stadtbild Zürichs im Wandel der Eingemeindungen, Zürich 1939.
- Wolff, Hellmuth, Die bauliche Entwicklung Zürichs, Zürich 1908.
- 50 Jahre Zürcher Stadtvereinigung 1893 - 1943, Zürich 1943.

2. Quellenmaterial

Staatsarchiv Zürich

Signatur: M 14g 6 (2+3)

Beschlussprotokoll der Verhandlungen der kantonsrätlichen XXIIer Kommission
Eingaben der Gemeinden

Amtsblatt des Kantons Zürich

Auszüge aus den Kantonsratsverhandlungen

Stadtarchiv Zürich

Signatur: Abt. VII, No. 14, Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden

Schachtel 1: Vorgeschichte und Vorarbeiten 1874 - 1888

Schachtel 2: Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen, Zuteilungsgesetz, 1889 - 1891

Schachtel 3: Organisation der erweiterten Stadt, Gemeindeordnung, 1891 - 1892

Akten der bestellten Kommission der Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden zur Prüfung der Frage der Vereinigung von Zürich mit den Ausgemeinden 1885 - 1888.

Archive der 12 Vereinigungsgemeinden

Nach der Vereinigung von 1893 wurden die Archivbestände der Ausgemeinden ins Archiv der Stadt Zürich übergeführt. Nach Auskunft von Stadtarchivar Dr. Guyer gingen dabei ganz offensichtlich etliche Materialien verloren.

Einzelne der Gemeinden fassten sämtliche Geschäfte betreffend die Vereinigung in einem separaten Faszikel zusammen, andere wiederum nicht. Neben den Akten wurden selbstverständlich auch die noch durchwegs handschriftlich abgefassten Protokolle der Gemeindebehörden (Gemeinderat, Gemeindeausschuss, Stadtrat, Grosser Stadtrat, Schulpflege) und der Gemeindeversammlung benutzt.

Statistische Unterlagen

Statistik der Stadt Zürich, Heft 35, Die Bevölkerung Zürichs seit 1400, Zürich 1929.

Ergebnisse der Volkszählung in der Stadt Zürich vom 1. Juni 1894, I. Teil 1897, II. Teil 1902 erschienen.

Ergebnisse der eidgenössischen Volkszählung vom 1. Dezember 1888, 1. und 2. Band 1892, 3. Band 1894, erschienen in der schweizerischen Statistik.

Zeitungen

Für den Zeitraum von der Auszersihler Petition bis zum Referendum von 1891 wurden Beiträge aus folgenden Zeitungen verwendet:

Arbeiterstimme, Wochenblatt für das arbeitende Volk in der Schweiz; offizielles Organ der sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des allgemeinen Gewerkschaftsbundes. Die Arbeiterstimme unterstützte die Vereinigung.

Grütlianer, Organ des Grütlivereins. Der Grütlianer begrüsst die Vereinigung.

Limmat, freisinnig. Die Limmat begrüsst die Vereinigung mit gewissen Vorbehalten.

Neue Zürcher Zeitung, (NZZ), liberal. Die NZZ kommentierte die Vereinigungsbemühungen meist sachlich-gemässigt.

Stadtbote, liberal. Der Stadtbote entfachte eine heftige Polemik gegen alle sozialdemokratischen und anarchistischen Bewegungen, sowie gegen die linksstehenden Demokraten.

Zürcher Freitagszeitung, konservativ. Die Zürcher Freitagszeitung war ein sehr traditionsreiches Blatt, dessen Anfänge bis ins 17. Jahrhundert zurückreichten. Die Zürcher Freitagszeitung war bezüglich der Vereinigung das Sprachrohr der konservativen Kreise in der Stadt und lehnte die Vereinigung eigentlich ab.

Zürcher Post, demokratisch.

Zürcher Volksblatt, (ZVB), demokratisch. Das ZVB war das Sprachrohr der ausersihler Vereinigungsfreunde, war es doch im Besitz von Fritschling-Zinggeler.

Private, selbständig erschienene Beiträge mit Quellenwert

Böschenstein, E., Alt- und Neu-Zürich, Gedenkschrift zur Vereinigung der Stadt Zürich mit den Ausgemeinden, Zürich 1892.

Escher, Konrad, Zürich und die Ausgemeinden, Eine Beobachtung und Anregung, abgedruckt in der NZZ Nr. 266 bis 286, 1874.

Die Finanzlage der zürcherischen Gemeinden und einige Vorschläge zu ihrer Besserung, Zürich 1889.

Die Stadtvereinigung in Zürich auf den 1. Januar 1893, verfasst im Sommer 1912, Zürich 1920.

Cramer-Wyss, H., Die Notwendigkeit und Möglichkeit der Entlastung der Gemeinden, Aussersihl, 1885.

Fritschi-Zinggeler, Benjamin, Die Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, Ein Beitrag zur Lösung dieser Tagesfrage, Aussersihl 1887.

Klöti, Emil, Die Zürcher Eingemeindungsfrage, Zürich 1927.

Zur Vereinigung der Stadt Zürich mit ihren Ausgemeinden, Sammlung von Vorträgen, Organisationsentwürfen und statistischem Material, als Beilage zur "Limmat" gedruckt, Zürich 1887/88.

3. Verzeichnis der wichtigsten Akten

Vereinigung der Kantons- und Gemeinderäte von Zürich und Ausgemeinden

Grundzüge einer Organisation für die neue Stadtgemeinde Zürich, Bericht erstattet an die Vereinigung der Kantonsräte und Gemeindebehörden von Zürich und Ausgemeinden von dem Bureau dieser Versammlung, Zürich, den 3. Mai 1888.

Ergebnisse der Beratungen der Vereinigung der Kantonsräte und Gemeindebehörden über die vom Bureau der Vereinigung entworfenen Grundzüge einer Organisation für die neue Stadtgemeinde Zürich. Auszug aus der Eingabe an den hohen Regierungsrat, 19. Mai/22. Juni 1888.

Regierungsrat

Beschluss betreffend Darleihen an die politische und Staatsbeitrag an die Schulgemeinde Aussersihl, Antrag des Regierungsrates, 5. Juni 1886.

Beschluss des Kantonsrates betreffend Darleihen an die politische Gemeinde Aussersihl, Antrag des Regierungsrates, 30. Dezember 1887.

Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden

Heft I : Die Verhältnisse der politischen Gemeinden

Heft II: Die Verhältnisse der Primarschul-, Sekundarschulkreis- und Bürgergemeinden.

Bearbeitet im Auftrage der vom hohen Regierungsrat des Kantons Zürich bestellten Kommission durch das kantonale statistische Bureau, Zürich 1888.

Verfassungsgesetz betreffend Abänderung der Art. 49, 51 und 64 der Staatsverfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869.

Gesetz betreffend die Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden.

Anträge des Regierungsrates, 14. Juni 1889.

Bericht des Regierungsrates zu den Gesetzesentwürfen, 6. Juli 1889.

Beschluss des Kantonsrates betreffend Darleihen an die politische Gemeinde Auszersihl,

Antrag des Regierungsrates, 23. Juni 1890.

Gesetz betreffend Einkommenssteuer der Gemeinden, Antrag des Regierungsrates,

3. Juli 1889.

Kantonsrat

Bericht und Anträge der Kommission über den Gesetzesentwurf des hohen Regierungsrates betreffend Darleihen an die politische und Staatsbeitrag an die Schulgemeinde Auszersihl, an den hohen Kantonsrat, 3. August 1886.

Bericht und Anträge der Kommission über den Gesetzesentwurf des hohen Regierungsrates betreffend Darleihen an die politische Gemeinde Auszersihl, 8. Februar 1888.

Kommissionalprotokoll betreffend Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, 7. Juli 1889 - 28. Oktober 1890.

Erste Lesung der XXIer Kommission; Gesetzesentwurf betreffend die Vereinigung der Stadt Zürich und der Gemeinden Auszersihl, Enge, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Oberstrass, Riesbach, Unterstrass, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen, sowie betreffend die Gemeindesteuern der Städte Zürich und Winterthur, 28. April 1890.

An die Stadträte von Zürich und Winterthur, an die Gemeinderäte von Ausersihl, Enge, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Oberstrasse, Riesbach, Unterstrass, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen, 28. April 1890.

Kommissionalantrag vom 28. Oktober 1890, Gesetzesentwurf betreffend die Vereinigung der Stadt Zürich und der Gemeinden Auszersihl, Enge, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Oberstrass, Riesbach, Unterstrass, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen.

Bericht der Kommission betreffend die Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden an den Kantonsrat, 28. Oktober 1890.

Referendumbestimmung vom 9. August 1891, Verfassungsgesetz, Vereinigungsgesetz und beleuchtender Bericht, 6. Juni 1891.

Beschluss des Kantonsrates betreffend das Ergebnis der Volksabstimmung vom 9. August 1891, Antrag des Kantonsratsbureau, 12. August 1891.

Stadt Zürich

An den Regierungsrat des Kantons Zürich, 19. März 1889.

Gutachten des Herrn Prof. Heusler, Basel, 10. Juni 1889.

Gutachten des Herrn Dr. Friedrich von Wyss, Wipkingen, 20. Juli 1889.

Weisung des Stadtrates an den Grossen Stadtrat betreffend die Vernehmlassung der Stadt Zürich an die kantonsrätliche Kommission zur Prüfung der Vorlagen des Regierungsrates vom 14. Juni über die Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden, 31. Juli 1889.

An den Kantonsrat, 15. August 1889.

An die kantonsrätliche Kommission für die Prüfung der regierungsrätlichen Vorlage betreffend die Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden, 15. August 1889.

Gutachten des Herrn Prof. A. von Orelli, Zürich, 1. Oktober 1889.

Weisung der Stadtschulpflege zu den Anträgen an den Grossen Stadtrat, 10. Oktober 1889.

Antrag der Schulpflege der Stadt Zürich, 10. Oktober 1889.

Zweite Weisung des Stadtrates an den Grossen Stadtrat betreffend die Vernehmlassung der Stadt Zürich an die kantonsrätliche Kommission zur Prüfung der Vorlagen des Regierungsrates vom 14. Juni 1889, 25. Januar 1890.

An die Kommission des Kantonsrates für die Vorberatung der Frage der Vereinigung der Stadt Zürich und ihrer Ausgemeinden, 9. Juni 1890 (Schreiben der Stadtschulpflege).

Der Stadtrat Zürich an die kantonsrätliche Kommission für die Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden, 14. Juni 1890.

Weisung des Stadtrates und der Stadtschulpflege an den Grossen Stadtrat und die Gemeindeversammlung betreffend die Stellungnahme der Stadt zu dem Gesetzesentwürfe der kantonsrätlichen XXIer Kommission über die Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden, 13./15. Dezember 1890.

Politische Gemeinde: Antrag betreffend die Stellungnahme der Stadt Zürich bezüglich der Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden, 5. Januar 1891.

Bürgergemeinde: Antrag betreffend die Stellungnahme der Stadt Zürich bezüglich Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden, 8. Januar 1891.

Weisung des Stadtrates und der Stadtschulpflege an die Gemeindeversammlung betreffend die Stellungnahme der Stadt zu dem Gesetzesentwürfe der kantonsrätlichen XXIer Kommission über die Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden, 23. Januar 1891.

Anträge des Stadtrates, der Stadtschulpflege und des Grossen Stadtrates an die Gemeindeversammlung betreffend die Stellungnahme der Stadt zu dem Gesetzesentwürfe der kantonsrätlichen XXIer Kommission über die Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden, 29. Januar 1891.

Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 1. Februar 1891 betreffend die Stellungnahme der Stadt zu dem Gesetzesentwurf der kantonsrätlichen XXIer Kommission über die Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden.

Geschäftsberichte des Stadtrates über die Gemeindeverwaltung.

Aussersihl

Petition der Gemeinde Aussersihl an den hohen Kantonsrat des Kantons Zürich, Aussersihl, den 1. November 1885.

Enge

An den hohen Regierungsrat des Kantons Zürich, 28. März 1889.

Bericht an den Gemeinderat Enge von der von ihm in Verbindung mit dem Gemeinde-
ausschuss bestellten Kommission, 1. August 1889.

Beschluss der Gemeinde Enge vom 13. Oktober 1889 betreffend Vereinigung von Zürich
und Ausgemeinden.

Eingabe der Gemeindeschulpflege Enge, 14. Oktober 1889.

An die kantonsrätliche Kommission für Vorberatung der Frage betreffend Vereinigung
von Zürich und Ausgemeinden, 10. Juli 1890.

Der Gemeinderat an den hohen zürcherischen Kantonsrat, 1./8. Juli 1891.

Fluntern

Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Fluntern, 27. September 1889.

Die Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, Beantwortung des regierungsrätlichen
Entwurfs durch den Gemeinderat Fluntern, 1. Oktober 1889.

Eingabe der Primar- und Sekundarschulpflege Fluntern, 9. Juni 1890.

Hirslanden

Eingabe der Gemeindeschulpflege Hirslanden, 9. Oktober 1889.

Eingabe des Gemeinderates Hirslanden, 30. Oktober 1889.

Hottingen

Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Hottingen, im Oktober 1889.

Oberstrass

An den Stadtrat Zürich, 17. April 1889.

Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, Gemeinderat Oberstrass, unsere Stellung-
nahme zur Vereinigungsfrage und dem regierungsrätlichen Entwurf, Oberstrass
15. Oktober 1889.

Riesbach

Eingabe des Gemeinderates Riesbach, 23. Oktober 1889.

Die Gemeindeschulpflege Riesbach an die Gemeindeversammlung, 7. Oktober 1889.

Vernehmlassung der Gesundheitskommission Riesbach in der Frage betreffend Vereinigung von Zürich und umliegenden Gemeinden, im Oktober 1889.

Vorschläge der Sekundarschulpflege Neumünster (Riesbach und Hirslanden, Witikon), 18. Oktober 1889.

Unterstrass

Eingabe des Gemeinderates Unterstrass, 5. Oktober 1889.

Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Unterstrass, 13. Oktober 1889.

Wipkingen

Eingabe der Gemeinde- und Sekundarschulpflege Wipkingen, 12. Oktober 1889.

Eingabe des Gemeinderates Wipkingen, 22. Oktober 1889.

Wollishofen

An die Vereinigung der Kantonsräte und Gemeindebehörden von Zürich und Ausgemeinden, 9. April 1889.

An die kantonsrätliche Kommission für Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden, 25. August 1889.

Hochgeehrter Herr Kantonsrat!, 22. Januar 1891.

Rekurs der Gemeinde Wollishofen an das hohe Schweizerische Bundesgericht in Lausanne betreffend das Verfassungs- und Vereinigungsgesetz des Kantons Zürich vom 9. August 1891, 3. Oktober 1891.

Mein Lebenslauf

Am 21. Juli 1945 wurde ich als drittes von insgesamt vier Kindern am jetzigen Wohnort meiner Eltern in Winterthur geboren.

In Winterthur-Veltheim besuchte ich sechs Jahre die Primar- und zwei Jahre die Sekundarschule. 1961 erfolgte der Uebertritt an die kantonale Oberreal- und Lehramtsschule, wo ich 1965 mit der Maturität abschloss. Anschliessend studierte ich an der Universität Zürich Geschichte und Geographie.

Nach dem Lizentiat und dem Erwerb des Diploms für das Höhere Lehramt 1973/74 begann ich 1974 am Gymnasium Liestal (BL) meine Tätigkeit als Hauptlehrer für Geschichte und Staatskunde. Zur gleichen Zeit heiratete ich Frl. Helene Jucker, meine jetzige Frau.

1978 gab ich die Lehrtätigkeit auf und wechselte in die Privatwirtschaft über.

